



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER  
BAKANLIĞI**  
**2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu**

Eylül 2019



## İÇERİK

<b>AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>82</b>

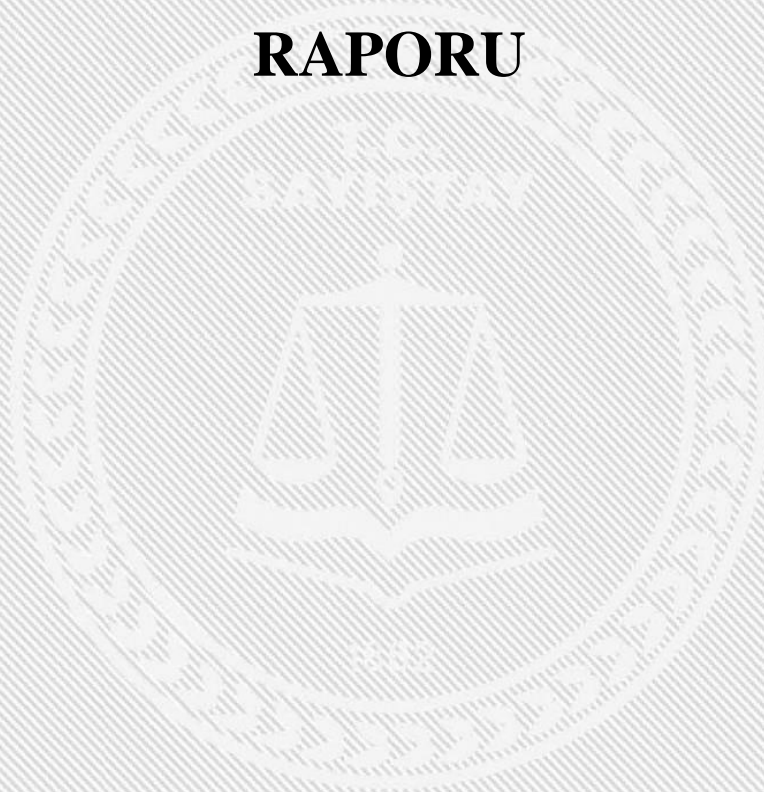


**AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL  
HİZMETLER BAKANLIĞI**

**2018 YILI**

**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM**

**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	15
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	16
8.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	28
9.	EKLER.....	70





## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Merkez, Taşra, Yurtdışı ve Döner Sermaye Teşkilatı Personel Dağılımı* .....	3
Tablo 2: Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Yıllar İtibarıyla Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1.Düzye) .....	6
Tablo 3: Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1.Düzye) .....	7
Tablo 4: Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yıllar İtibarıyla Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1.Düzye) .....	8
Tablo 5: Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1.Düzye) .....	9
Tablo 6: Sosyal ve Ekonomik Destek Ödemeleri Fark Tablosu .....	38
Tablo 7: Sağlık Bakanlığı Sisteminde ESKR Olmadığı Halde Engelli Evde Bakım Ödemesi Alanlar .....	47
Tablo 8: Sağlık Bakanlığı Sisteminde ESKR Olup, Raporunda Ağır Engel Bulunmadığı Halde Engelli Evde Bakım Ödemesi Alanlar .....	47
Tablo 9: Sağlık Bakanlığı Sisteminde Kayıtlı Sağlık Kurulu Raporu Olmadığı Halde Engelli Aylığı Ödemesi Alanlar .....	50
Tablo 10: Sağlık Bakanlığı Sisteminde Kayıtlı Sağlık Kurulu Raporu Olup, Raporunda Engel Oranı %40'ın Altında Olduğu Halde Engelli Aylığı Ödemesi Alanlar.....	50
Tablo 11: 2018 yılı öncesine ait asgari ücret destek ödemeleri kapsamında ödeme emrine bağlanan tutarlar .....	67



## KISALTMALAR

- **ABMYDB** : Avrupa Birliği ve Mali Yardımlar Dairesi Başkanlığı
- **ABS** : Aile Bilgi Sistemi
- **AÇSHB** : Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
- **ASPB** : Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
- **BKMYBS** : Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi
- **BSYBS** : Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
- **ÇSGB** : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- **ESKR** : Engelli Sağlık Kurulu Raporu
- **GYMY** : Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
- **KBS** : Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
- **KHK** : Kanun Hükmünde Kararname
- **KMYKK** : Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- **MYS** : Merkezi Yönetim Sistemi
- **MYMY** : Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
- **SED** : Sosyal ve Ekonomik Destek
- **SGB** : Strateji Geliştirme Başkanlığı
- **SYDV** : Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
- **TKYS** : Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi
- **VERA** : Sayıştay Başkanlığı Veri Analizi Programı
- **VKN** : Vergi Kimlik Numarası
- **YBS** : Yönetim Bilgi Sistemi



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Kamu İdaresi Hesaplarının Zamanında ve Muhasebe Mevzuatına Uygun Düzenlenerek Verilmemesi
2. Banka Hesabının Kurumun Banka Mevduat Hesaplarında Bulunan Tutarları Göstermemesi
3. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Kapsamında Yararlanıcı Kuruluşlara Kullandırılan Fonların Bakanlık Muhasebe Sistemine Kaydedilmemesi
4. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Kapsamında Yararlanıcı Olarak Kullanılan Fonların Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanmasına ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Olarak Kaydedilmemesi

### B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İle Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Bütçelerinin Yeni Kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Bütçesine Devrinin Yapılmaması
2. Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İle Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Yeni Kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı İçin 2018 Yılı Sonunda Dönem Sonu Muhasebe İşlemleri ile Düzeltme İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması
3. Dönem İçinde Taşınırların Devir İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması ve Taşınır Kayıtları ile Muhasebe Kayıtları Arasında Tutarsızlık Bulunması
4. Kamu İdaresi Bütçesinden Yapılan Sosyal Yardım Ödemelerinin Hak Sahiplerine Ödenmesine İlişkin İşlemlerin Mevzuata Uygun Olmaması
5. Kamu İdaresi Bütçesinden Ödenecek Sosyal Yardımlara Ait Ödeme Listelerinin İlgili Muhasebe Müdürlüklerine Basılı Evrak Olarak Gönderilmesi Nedeniyle, Bu Listelere Sistem Dışında Müdahale Edilmesinin Mümkün Olması
6. Sosyal Ekonomik Destek Ödemelerinde, İdarece Bu Ödemelerin Gerçekleştirilmesi İçin Kullanılan Yönetim Bilgi Sisteminde Yer Alan Tutarlar İle Ödeme Tutarları Arasında Uyumsuzluk Bulunması

7. Engelli Evde Bakım Ödemeleri Usul ve Esaslarına ilişkin Yönetmeliğin Bakanlıkça Yayınlanmaması
8. Engelli Sağlık Kurulu Rapor Bilgilerinin Sağlık Bakanlığında Elektronik Ortamda Alınmasına İlişkin Usul ve Esasların Belirlenip Yayınlanmaması
9. Sağlık Bakanlığı Engelli Sağlık Kurulu Raporu Veri Tabanında Kaydı Bulunmayan Kişiler ile Kaydı Olup Ağır Engelli Olmayan Kişiler İçin Evde Bakım Ödemesi Yapılması
10. Sağlık Bakanlığı Engelli Sağlık Kurulu Raporu Veri Tabanında Kaydı Bulunmayan Kişiler ile Kaydı Olup Engel Oranı %40'ın Altında Olan Kişiler İçin Engelli Aylığı ve 18 Yaşından Küçük Engelli Yakını Aylığı Ödemesi Yapılması
11. Kamu İdaresince Fazla ve Yersiz Ödendiği Tespit Edilen Alacakların Mevzuata Aykırı Olarak Silinmesi ve Bu İşlemlerin Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi
12. Engellilere Destek Amacıyla Yapılan Çeşitli Ödemelerde Değerlendirme Ölçütleri ve Uygulama Birimi Farklılıkları Olması
13. 2022 sayılı Kanun Kapsamında Aile Çalışma Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Bütçesinden Yapılan Ödemelerin Gerçekleştirme Aşamalarının Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Tarafından Yapılmasının 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Kurulan Mali Yönetim ve Kontrol Sistemine Uygun Olmaması
14. Prim Teşvik Ödemeleri Kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Transfer Ödemelerinin Gerçekleştirme Belgelerine Dayanmaksızın Yapılması
15. İşverene Asgari Ücret Destek Ödemeleri İle İşveren Prim Teşviki Ödemelerinin Hatalı Raporlanması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü bu Bakanlık çatısı altında birleştirilmiştir.

09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı 3. mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görev alanına giren tüm faaliyetler Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı altında birleştirilmiştir. 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığının görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ve hizmet birimleri düzenlenmiştir. 04.08.2018 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlığın adı “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının temel görevleri, bireyi ve aileyi güçlendirerek sosyo-ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak, kadın, çocuk, yaşlı ve engelli vatandaşlar başta olmak üzere özel politika gerektiren gruplara yönelik koruyucu ve önleyici programlar geliştirmek ve bu kapsamda sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejilerin geliştirmesi amacıyla gerekli çalışmalar yapmak, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve ortaya çıkan yeni hizmet modellerine göre güncelleyerek geliştirmek, istihdamı ve tam çalışmayı sağlayacak, çalışanların refah seviyesini yükseltecek tedbirleri almak, çalışma hayatını düzenleyici, işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve çalışma hayatını denetlemektir.

İdare temel görevleri kapsamında bütçesinin büyük bir kısmını sosyal yardım ve sosyal hizmet görevine ayırmıştır. Sosyal yardım ve hizmetler ise, genel olarak Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve İl Müdürlükleri ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca yürütülmektedir. Sosyal yardım ve sosyal hizmetlere ilişkin temel mevzuat ise aşağıda belirtilmiştir:

- 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun,

- 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu,
- 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu,
- Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmetleri Hakkında Yönetmelik,
- Engelli Bireylere Yönelik Özel Bakım Merkezleri Yönetmeliği,
- Sosyal Hizmet Kuruluşlarında Bakımı Sağlanan Engelli ve Yaşlı Bireylere Harçlık Ödenmesine İlişkin Yönetmelik,
- Engelli Bireylere Yönelik Özel Bakım Merkezleri Yönetmeliği,
- Koruyucu Aile Yönetmeliği.

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 66'ncı maddesinde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluştuğu belirtilmiş olup, hizmet birimleri başlıklı 67'nci maddesinde ise Bakanlığın hizmet birimleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır.

Hizmet Birimleri:

- a) Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- b) Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- c) Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü,
- ç) Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- d) Şehit Yakınları ve Gaziler Genel Müdürlüğü,
- e) Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü,
- f) Çalışma Genel Müdürlüğü,
- g) Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü,
- ğ) İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü,
- h) Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü,
- ı) Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü,
- i) Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı,
- j) Strateji Geliştirme Başkanlığı,
- k) Avrupa Birliği ve Mali Yardımlar Dairesi Başkanlığı,
- l) Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı,
- m) Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı,
- n) Personel Dairesi Başkanlığı,
- o) Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- ö) (Mülga:RG-10/1/2019-30651-CK-27/22 md.)



- p) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,  
r) Özel Kalem Müdürlüğü.

İdarenin ilgili kuruluşları; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Kurumu;

İdarenin bağlı kuruluşları ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi, Bakanlığın ayrıca yurtdışında müşavirlik ve ataşelikleri bulunmaktadır.

Ayrıca Darülaceze Müessesesi, 8 Temmuz 2011 tarihli ve 27988 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi ile İlgili İşlem” ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.

Öte yandan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile döner sermaye işletmesi kurulmasına ilişkin olarak İdare yetkilendirilmiştir. Döner Sermaye İşletmelerinin/Saymanlıklarının temelini 24.05.1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu’nun 19’uncu maddesine dayanılarak kurulan işletme ve saymanlıklar oluşturmaktadır. Döner Sermaye Merkez Müdürlüğündeki Döner Sermaye Saymanlığı ile birlikte İdareye bağlı Huzurevi, Huzurevi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Müdürlükleri, Engelli Bakım Rehabilitasyon Merkezi Müdürlükleri ve İşletme Müdürlüğünde bulunan saymanlık sayısı 2018 yılı itibariyle 108’dir. Ayrıca Bakanlıkların birleşmesi neticesinde, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğünde bir Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi bünyesinde de bir Döner Sermaye Saymanlığı bulunmaktadır.

İdarenin çevre birimleri ise İl Müdürlükleri şeklinde örgütlenmiştir. İl Müdürlüklerine bağlı hizmet birimleri ise; Aile ve Toplum Hizmetleri, Kadına Yönelik Hizmetler, Çocuk Hizmetleri, Sosyal Yardımlar ve STK’larla Koordinasyon, Engelli Hizmetleri, Şehit Yakınları ve Gazilere Yönelik Hizmetler, Yaşlı Hizmetleri ile İdari ve Mali İşler birimleridir. Bakanlığın 81 ilde çevre birimleri bulunmaktadır. Çalışma alanına ilişkin il düzeyinde iş ve işlemlerin yasal düzenlemeler gereğince Çalışma ve İŞKUR İl Müdürlüklerince yürütülmesi öngörülmüş olmakla birlikte, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının birleştirilmesi sonrasında bu alana ilişkin olarak yeni bir düzenleme yapılmamıştır.

2018 yılı Aralık ayı sonu itibarıyla İdarede 49.847 kişi görev yapmakta olup, bu sayının 17.466’sı kadrolu personel olup 247 kişi sözleşmeli personel, 32.134 kişi ise işçi statüsündedir. Personel dağılımı aşağıda gösterilmiştir:

**Tablo 1: Merkez, Taşra, Yurtdışı ve Döner Sermaye Teşkilatı Personel Dağılımı\***

	Kadrolu	Sözleşmeli	İşçi	Toplam
--	---------	------------	------	--------

<b>Merkez</b>	3.608	37	638	4.283
<b>Taşra</b>	13.779	177	31.215	45.171
<b>Yurt Dışı</b>	17	33	0	50
<b>Döner Sermaye</b>	62	0	281	343
<b>TOPLAM</b>	<b>17.466</b>	<b>247</b>	<b>32.134</b>	<b>49.847</b>

\* İnsan kaynaklarına ilişkin bilgiler Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2018 yılı Faaliyet Raporu'ndan alınmıştır.

### 1.3. Mali Yapı

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli bir kamu idaresi olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

İdarenin bütçe işlemleri Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Muhasebat Genel Müdürlüğüne kurulan e-bütçe sistemi ve KBS aracılığı ile yürütülmektedir.

02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 703 Sayılı KHK 27 ve 28 nci maddeleri gereğince; ASPB ve ÇSGB 703 sayılı KHK ile kaldırılmış ve yerine kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmiştir. 703 sayılı Kararname ile devir işlemlerinin 31.12.2018 tarihine kadar tamamlanması öngörülmüş olup, Sayıştay'a sunulacak mali tabloların yeni kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına ait olacağı öngörüsü ile denetim planlaması yapılmıştır. Ancak Mülga ASPB ve Mülga ÇSGB'nin kapatılarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına birleştirilme/devir işlemleri bütçeler ve kamu idaresi hesapları bakımından 31.12.2018 tarihinden önce gerçekleştirilmemiş, bir başka deyişle 31.12.2018 tarihinden evvelki bir tarihte kaldırılan Bakanlıklara ait kapanış ve devir bilançoları çıkarılmamış, evvelce ilgili Bakanlıklar adına çıkarılmış olan bütçeler ve yürütülen muhasebe işlemleri aynen uygulanmaya devam edilmiştir. Dolayısıyla 2018 yılı sonunda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adına tek bir bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu düzenlemek yerine mülga Bakanlıklar adına iki ayrı dönem sonu mali tabloları düzenlenmiş ve Sayıştay'a sunulmuştur.

2018 yılı bütçesiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına 59.738.565.000,00 TL; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na 26.690.506.000,00 TL ödenek tahsis edilmiştir.

Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının 2018 yılı için toplam bütçe ihtiyacı, diğer

yurt içi kaynaklar (SYDTF) ve yurt dışı kaynaklar da dâhil olmak üzere toplam 33.117.037.000 TL olup, bunun % 3,28'i (1.087.602.000 TL) genel yönetim giderleri, % 96,72'si ise (32.029.435.000 TL) program döneminde yer alan performans hedeflerine yönelik faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir. Performans hedeflerinin maliyetinin 25.602.904.000 TL'sini genel bütçe kaynağı, 6.410.931.000 TL'sini Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve 15.600.000 TL'sini ise yurtdışı kaynaklar oluşturmaktadır.

Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı faaliyetlerinin maliyetlerinin toplamı olan 302.345.346TL'nin %83,3'lük kısmını oluşturan 251.713.995 TL bütçe kaynaklarından, % 4,9'luk kısmını oluşturan 15.050.351 TL döner sermayeden ve % 11,8'ini oluşturan 35.581.000 TL ise yurtdışı kaynaklardan karşılanmıştır.

Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 2018 yılı bütçelerinin ayrı ayrı uygulanması nedeniyle bütçe uygulama sonuçları ve mali tablolar ayrı olarak verilmiştir. Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçe giderlerinin ve bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırması 1. düzey itibariyle aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 2: Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Yıllar İtibarıyla Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1.Düzye)**

Kodu	Ekonomik Sınıflandırma	2016				2017				2018			
		Bütçe Ödeneği	Toplam Ödenek	Yıllonun Harcama	Harcama Oranı	Bütçe Ödeneği	Toplam Ödenek	Yıllonun Harcama	Harcama Oranı	Bütçe Ödeneği	Toplam Ödenek	Yıllonun Harcama	Harcama Oranı
					(%)				(%)				(%)
1	Personel Giderleri	702.337.000	719.482.000	701.188.848	97,46	752.685.000	761.480.800	753.142.188	98,90	860.154.000	1.534.097.000	2.123.173.879,03	138,39
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Gid.	118.288.000	121.267.000	116.970.344	96,46	123.978.000	128.182.200	125.990.975	98,29	144.258.000	286.488.000	408.298.306,91	142,51
3	Mal ve Hizmet Alım Gid.	2.275.736.000	2.301.909.357	2.257.976.522	98,09	2.583.126.000	2.878.388.299	2.804.677.395	97,44	2.592.484.000	2.046.354.648	1.978.492.864,40	96,68
5	Cari Transferler	21.447.704.000	18.666.247.542	18.616.331.684	99,73	20.519.581.000	20.547.490.378	20.525.589.157	99,89	22.769.044.000	24.426.720.994	24.099.044.869,91	98,65
6	Sermaye Giderleri	239.656.000	260.462.742	135.277.566	51,94	306.911.000	348.986.414	172.273.490	49,36	306.911.000	327.091.386	145.028.466,85	44,33
7	Sermaye Transferleri	15.930.000	10.564.016	10.419.202	98,63	17.077.000	14.616.000	14.314.883	97,94	17.655.000	11.610.377	11.604.416,00	99,94
<b>GENEL TOPLAM</b>		<b>24.799.651.000</b>	<b>22.079.932.656</b>	<b>21.838.164.166</b>	<b>98,91</b>	<b>24.303.358.000</b>	<b>24.679.144.091</b>	<b>24.395.988.088</b>	<b>98,85</b>	<b>26.690.506.000</b>	<b>28.632.362.405</b>	<b>28.765.642.803,10</b>	<b>100,46</b>

Tablo 3: Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1.Düzye)

Ekonomik Kodlar		BÜTÇE GELİRİNİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
800		BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	507.775.689,87
800	01	Vergi Gelirleri	454.106.268,81
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.202.567,19
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	6.125.002,51
800	05	Diğer Gelirler	41.341.851,36
810		BÜTÇE GELİRLERİNDEN RET VE İADELER HESABI	86.162.720,96
810	01	Vergi Gelirlerinden Ret ve İadeler	85.716.104,52
810	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	23.865,75
810	05	Diğer Gelirlerden Ret ve İadeler	422.750,69

**NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI 421.612.968,91**

Harcamaların yılsonu ödeneğine oranı; personel giderlerinde %138,39 sosyal güvenlik kurumlarına yapılan devlet primi giderlerinde %142,51 mal ve hizmet alım giderlerinde %96,68 cari transferlerde %98,65 sermaye giderlerinde %44,33 sermaye transferlerinde %99,94 olarak gerçekleşmiştir.

Personel ile Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri tertiplerindeki harcamaların yılsonu ödeneğine göre sapmalarının, bakanlığın merkez ve taşra kuruluşlarında özel hizmet alımı yoluyla çalışmakta iken 696 sayılı KHK ile kadroya geçen personelin maaş ve prim ödemesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Sermaye giderleri tertibindeki harcamaların yılsonu ödeneğine göre sapmalarının nedeni, yıl içerisinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yapılan aktarmalar ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına tahsis edilen ödeneklerden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle yatırımlardaki harcama yılsonu ödeneğine göre düşük düzeyde gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yıllar İtibarıyla Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1.Düzy)**

Kod	Ekonomik Sınıflama	2016				2017				2018 (*)			
		Bütçe Ödeneği	Toplam Ödenek	Yıllonun Harcama	Harcama Oranı (%)	Bütçe Ödeneği	Toplam Ödenek	Yıllonun Harcama	Harcama Oranı (%)	Bütçe Ödeneği	Toplam Ödenek	Yıllonun Harcama	Harcama Oranı (%)
01	Personel giderleri	157.812.000	159.016.000	158.244.308	99,51	168.980.000	176.329.000	175.907.400	99,76	192.342.000	212.365.244	212.045.972,43	99,84
02	Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri	22.089.000	21.692.000	21.536.075	99,28	23.068.000	23.763.000	23.487.063	98,84	25.602.000	28.316.448	28.235.026,64	99,71
03	Mal ve hizmet alım giderleri	39.090.000	44.049.000	42.875.145	97,34	42.809.000	49.053.000	45.983.966	93,74	45.115.000	46.801.108	44.920.910,11	95,98
05	Cari transferler	38.036.252.000	43.231.100.085	43.199.979.300	99,93	49.466.709.000	56.799.642.699	56.795.562.098	99,99	59.315.567.000	45.315.358.278,71	43.607.428.655,57	96,23
06	Sermaye giderleri	26.175.000	28.334.163	19.326.295	68,21	38.060.000	47.067.243	25.482.945	54,14	38.060.000	59.206.675,17	34.240.854,97	58,13
07	Sermaye transferleri	107.739.000	119.379.000	114.582.629	95,98	115.630.000	113.067.000	105.866.664	93,63	121.879.000	118.116.863	70.361.413,29	59,57
<b>Toplam</b>		<b>38.389.157.000</b>	<b>43.603.570.248</b>	<b>43.556.543.752</b>	<b>99,89</b>	<b>49.855.256.000</b>	<b>57.208.921.942</b>	<b>57.172.290.138</b>	<b>99,94</b>	<b>59.738.565.000</b>	<b>45.780.164.617</b>	<b>43.997.232.833,01</b>	<b>96,10</b>

**Tablo 5: Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması (1.Düzye)**

Ekonomik Kodlar		BÜTÇE GELİRİNİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
800		BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	33.491.761,42
800	01	Vergi Gelirleri	26.855.970,15
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	203.261,86
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.624.056,31
800	05	Diğer Gelirler	1.808.473,10
810		BÜTÇE GELİRLERİNDEN RET VE İADELER HESABI	5.774.482,28
810	01	Vergi Gelirlerinden Ret ve İadeler	5.763.760,23
810	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	418,26
810	05	Diğer Gelirlerden Ret ve İadeler	10.303,79

NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI

27.717.279,14

Harcamaların yılsonu ödeneğine oranı, personel giderlerinde %99,84 sosyal güvenlik kurumlarına yapılan devlet primi giderlerinde %99,71 mal ve hizmet alım giderlerinde %95,98 cari transferlerde %96,23 sermaye giderlerinde %58,13 sermaye transferlerinde %59,57 olarak gerçekleşmiştir.

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İdare mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir. Kanun'un 49 uncu maddesi gereğince, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince uygulanacak çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerine ilişkin hususlar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile; muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin hususlar ise (Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak) Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

İdare hesaplarında tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulanmaktadır. Muhasebe kayıtları, mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Muhasebe işlemleri, İdare Merkez Saymanlık Müdürlüğü ile çevre birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Çevre birimlerindeki işlemler, MYS üzerinden illerdeki muhasebe müdürlükleri tarafından muhasebeleştirilmektedir.

İdare 5018 sayılı KMYKK'a göre çıkarılan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre tek düzen muhasebe sistemi

uygulamaktadır. Sistemin yönetimi İdare merkezinde ve illerde Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebe Müdürlükleri/Mal Müdürlükleri tarafından yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı için ayrı denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler esas alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, Kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamında mülga idareler adına ayrı ayrı düzenlenen temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki



düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır. Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

#### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

##### **a) Denetim ve Raporlama Açısından İç Kontrol**

İdarede bir iç denetim birimi ve bu birimce yürütülen iç denetim çalışmaları bulunmasına rağmen, bu çalışmaların yeterince değerlendirilmediği ve uygulamaya iyileştirme olarak yansıtılmadığı değerlendirilmektedir.

Diğer yandan İdarede rehberlik ve teftiş birimi bulunmakta ancak bunların yaptığı çalışmalar da daha çok inceleme ve soruşturma çalışmaları olup, iç kontrol sistemine ilişkin iç denetim birimi ile eşgüdümlü sistematik ve bütüncül bir çalışma yaklaşımı bulunmamaktadır.

Diğer yandan diğer kamu kurumlarında da görüldüğü şekilde, üst yöneticiye yönelik düzenli bir faaliyet raporlaması ve bunlara dayalı olarak üretilen risk değerlendirme raporlaması bulunmamaktadır. İdarenin merkez ve çevre birimlerinin bütüncül olarak değerlendirilmesini ve risk yönetim tedbirlerinin alınmasını sağlayacak yönetsel ve hiyerarşik bir raporlama sistemi bulunmamaktadır. Harcama yetkilileri, iç denetim birimi ve SGB nin üst yöneticiye karşı sorumluluklarını beyan edecekleri, görüş ve önerilerini belirtebilecekleri kademeli bir raporlama sistemi bulunmadığı için esasen İdarenin faaliyet raporları da merkezde SGB tarafından hazırlanan bilgi derlemesi şeklindeki raporlara dönüşmektedir.

Ancak olması gereken, üst yönetici güvence beyanına dayanak teşkil edecek, stratejik plan ve performans programı esaslı, alt kademelerden en üst kademeye kadar yayılmış bir raporlama modelidir. Mevcut sistemde üst yönetici sadece SGB tarafından merkezde derlenen bilgilere dayanarak eksik olma olasılığı yüksek bir güvence vermektedir.

#### **b) Bilgi Yönetimi ve Bilişim Sistemleri Açısından İç Kontrol**

Denetlenen İdarede 51 adet bilgi sistemi mevcut olup bunların 31 adedi eski ÇSGB 20 adedi ise eski ASPB tarafından kurulan sistemlerdir. İdarenin mali iş ve işlemleri ile muhasebesi Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından sağlanan MYS KBS sistemleri üzerinden yürütülmektedir. İdarenin mali yönetim karar alma süreçlerini destekleyecek yeterlilik ve düzenlilikte merkez ve çevre birimlerinin muhasebe ve mali tablolarına ilişkin bir değerlendirme ve analiz süreci bulunmamaktadır.

Doğrudan temin işlemleri hariç mal ve hizmet alımları için EKAP sistemi kullanılmaktadır.

İdarenin bütçesindeki en önemli transfer kalemlerinden olan sosyal yardım ödemeleri iki ana sistemden yapılmaktadır. Bunlardan birincisi genel bütçe ödemelerinin (2022 sayılı Kanun kapsamında olanlar hariç) tahakkuk ettirildiği YBS Yönetim Bilgi Sistemi ve 2022 sayılı kanun kapsamında olanlar ile SYDTF kaynaklarından ödenen yardımları ve muhasebesini içeren BSYBS Bütünleşik Sosyal Yardımlar Bilgi Sistemi'dir.

YBS denetimlerde test edilmiş yetersiz olduğu ve önemli ölçüde risk içerdiği kanaatine varılmıştır. Çünkü bu sistem tasarlanırken bir gider tahakkuk sistemi olarak tasarlanmamış yapılan iş ve işlemlerin kaydedilmesi amaçlanmıştır.

BSBYS sisteminin ise gelişmiş bir sistem olduğu ve karar destek sistemi olarak kullanıldığı görülmüştür.

Bunların yanında diğer bazı küçük çaplı destek sistemleri bulunmakta; bunlar personel, araç ve ödenek işlemlerinde kullanılmaktadır. Bunların ana sistemlere entegresine ilişkin yürütülen bir proje bulunmamaktadır.

YBS sisteminin Dünya Bankası Projesi ile geliştirilen ABS Aile Bilgi Sistemine zamanla modül modül devredilmesi düşünülmekte ise de bu herhangi bir projeye dönüştürülmüş değildir. Ayrıca ABS'nin gelişmiş bir sistem olup olmayacağı hatta YBS'den yapılan sosyal yardım tahakkuklarını içerip içermeyeceği tartışmalıdır. İdarenin birimleri arasında bu noktada bir uzlaşma ve ortak proje düşüncesi henüz oluşmamıştır.

İdarenin bütüncül bir bilgi yönetim politikası olmadığı, tüm sistemlerin merkezi bir yapıda tasarlandığı ve geliştirildiği, sistemlerin maliyetlerinin ölçülmediği, getirilerinin karşılaştırılmadığı, düzenli olarak test edilip denetlenmediği, sistemlerin uygulama sonuçları ve risk yönetimi açısından standart raporlamalar yapılmadığı, kurumsal strateji ve performans hedefleri ile ilişkilendirilmiş değişiklik ve yenileme metodolojisinin bulunmadığı, sistemlerin genellikle farklı birimlerin farklı amaçları için birbirinden bağımsız olarak tasarlanarak işletildiği görülmüştür.

### **c) Stratejik Planlama- Performans Bütçe Uygulaması ve Bunların Mali Yönetim ve Raporlaması Açısından İç Kontrol**

5018 sayılı KMYKK iç kontrol sisteminin amaç ve niteliklerini belirlemiş ve bunun temel yapısını stratejik planlamaya dayalı performans bütçe uygulaması olarak belirlemiştir. Kaynak kullanım modelinin ve mali raporlamasının kanunun belirlediği bu işleyişe uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir. Ancak mevcut bütçe uygulaması kanunun emredici hükümlerine rağmen performans bütçe olarak uygulanmamaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yeniden düzenlenen bütçe ve muahsebe sistemi olan MYS kurumsal kodları devreden çıkarmakta ve böylece saha birimlerinin bütçe ile ilişkisini kesmektedir. Saha birimlerinin performans programlarında belirtilen faaliyet ve projelerden hangilerine ne kadar kaynak harcadığı belirsizleşmektedir. Ödenek bir defa illere gönderildiğinde artık genel müdürlüklere ait bir bütçe kodunda görünmekte; bunun hangi birim tarafından hangi performans göstergesinde yer alan hangi proje ve faaliyetlere kullanıldığı tamamen belirsiz hale gelmekte ve dolayısıyla raporlanmamaktadır. Hal böyle iken aslında üst yönetici vermiş olacağı güvence beyanı dolayısıyla, yetki ve sorumluluklar ile bütçe arasında ilişkinin kopmuş olduğunu da beyan etmektedir.

Sonuç olarak kamu kaynaklarının kullanımının planlanması, programlanması-

bütçelenmesi ve raporlanması şeklindeki 5018 sayılı Kanun sistematığı tamamen ortadan kaldırılmış olmaktadır. Aslında her harcama yetkilisinin kendi her bir harcama talimatı ile kurumun performans programı ve bütçesi arasındaki ilişkiyi somut ve açık bir şekilde kurduğu ve böylece kanunun öngördüğü hesap verme sorumluluğunu her yönüyle tam olarak yerine getirdiği ideal bir noktaya varılmasının hedeflenmesi gerekirken; Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından sistemin işleyişini belirleyen bilişim sistemleri tasarımı marifetiyle bunun tam tersi bir yapı ve işleyiş hayata geçirilmektedir.

Bunun dışında gerek bütçe uygulaması gerekse mali iş ve işlemlerin yürütülmesine ilişkin olarak saha birimlerinde yapılan incelemelerde özellikle 5018 sayılı KMYKK İç Kontrol Sistemi bölümünde yer verilen yeterli bilgi ve tecrübeye sahip personelin bulunmadığı ve görevlendirilmediği, mali iş ve işlemlerin ağırlıklı 4/d statülü personel veya yeni atanmış memur personel tarafından yürütüldüğü görülmüştür. Yapılan denetim çalışmalarında İdare saha yöneticilerinin ve ilgili personelin 5018 sayılı KMYKK ve uygulaması hakkında yeterli bilgi sahibi olmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi bünyesinde mali sonuç doğuran iş ve işlemlerin düzenli olarak denetimi ve raporlanmasına ilişkin sistemli bir iç kontrol uygulaması da bulunmamaktadır. Binden fazla harcama birimi bulunan idarenin bu anlamda çevre birimlerinde harcama alanında iç kontrol son derece zayıftır.

#### **ç) Strateji Geliştirme Başkanlığının Durumu ve Çevre Birimleri Örgütlenmesi Açısından İç Kontrol**

İdarenin iç kontrol yönetimi mevzuat uyarınca SGB de olsa da uygulamada ana hizmet birimi genel müdürlüklerin kendi başlarına sisteme müdahil olduğu, bilgi sistemleri oluşturduğu veya değiştirdiği, mevzuat yaptığı ve değiştirdiği, bu müdahalelerde stratejik plan ve performans bütçe bağının ihmal edildiği görülmektedir. 5018 sayılı Kanun ve SGB görev ve yetkilerini belirleyen yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil eden bu uygulama nedeniyle kurumsal ve iyi işleyen bir iç kontrol sisteminin kurulması sağlanamamaktadır.

Gerek uygulamayı ve yönetsel yapılanmayı değiştiren mevzuat değişiklikleri, gerekse uygulamayı değiştirecek nitelikteki bilgi sistemleri ve insan kaynağı değişiklikleri stratejik planlama ve performans bütçeleme ile ilişkilendirilmeksizin kontrolü zayıf bir şekilde gerçekleşmekte ve ortaya çıkan olumsuz sonuçların sonradan düzeltilmesi ve iyileştirilmesi son derece zor olmaktadır.

Kamu idaresinde gerek merkezde gerekse illerde yöneticilerin sık değişmesi ve yönetim

kademelerinde vekil görevlendirme oranının yüksekliği nedenleriyle iç kontrolün bütünlüğü iyice bozulmakta aynı konuda birbirinden farklı uygulamalar ve sürüncemede kalan sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede kimi zaman İdare merkezi tarafından aynı konuda birbirine yakın zamanlarda verilen görüşler farklılaşmaktadır. Genel Müdür değişimlerinde yeni atanan yöneticiler uygulamaları önemli ölçüde değiştirecek nitelikte müdahalelerde bulunabilmektedir. Böylelikle iç kontrol zayıflamakta ve kurumsal riskler artmaktadır.

Tüm bu sakıncaların giderilmesini sağlamak üzere mevcut işleyişi değiştiren her türlü girişimin SGB süzgecinden geçirilerek kurum stratejik planı ve performans bütçe uygulamasına uygunluğunun sağlanması, performans hedefleri ile ilişkilendirilmeyen müdahalelerin en aza indirilmesi, her türlü müdahalenin kaynak kullanımında oluşturacağı değişimlerin de verimlilik ve ekonomiklik açısından talep edenlerce ortaya konması gerekmektedir. Ancak uygulamada kamu yönetiminin genelinde görülen şekilde SGB nin bütçe uygulaması ve ödenek dağıtımına odaklandığı diğer alanlarda etkili olamadığı görülmüştür.

Diğer yandan SGB nin il birimlerinde planlama, bütçeleme ve faaliyet raporlaması birimleri bulunmamaktadır. İl birimlerindeki idari ve mali işler şubeleri gider tahakkuk birimleri olarak çalışmaktadır. İl birimlerinin bütçe ve performans ölçüm ve değerlendirme sistemi ile bağlantısı bu nedenle kurulamamaktadır. Halbuki bütçede yer alan nakit kaynak kullanımları ile taşınır ve taşınmazların tükenme paylarından oluşan tüm kaynak kullanımları uygulamayı gerçekleştiren saha birimleri olan il birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak fiili durumda bu saha birimleri de bütçe ödeneklerinin alınmasına ve harcanmasına odaklanmıştır. Çünkü İdare il birimlerinin stratejik planı ve performans programı çerçevesinde kendine ait planı, programı ve performans bütçesi bulunmamaktadır. Bu nedenle tüm İdare sathında iç kontrol sisteminde bütünlük, uygulama birliği ve hesap verme sorumluluğunun tam olarak gerçekleşmesi zorlaşmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde Kamu İdaresinin iç kontrol sistemi 5018 sayılı KMYKK da belirlenen şartlar ve işleyiş açısından yeterli seviyede değildir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Mali Yapı bölümünde açıklandığı üzere 2018 yılı sonunda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adına tek bir bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu düzenlenmemiş olup, mülga Bakanlıklar adına iki ayrı dönem sonu mali tabloları düzenlenmiş ve Sayıştay'a sunulmuştur. Bu nedenle denetim görüşümüz iki ayrı bakanlık adına düzenlenen tablolara göre

oluşturulmuştur. Mülga Bakanlıklara ait Mali Tablolara düzenlenen görüşlerimiz sırasıyla aşağıdadır.

1- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının 2018 yılına ilişkin mali rapor ve tabloları hakkında; denetim görüşü oluşturabilmek için gerekli olan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolar ile bilgi ve belgeler, kamu idaresi yönetimi tarafından tam olarak ve mevzuata uygun şekilde sağlanamadığı için görüş bildirilememektedir.

2- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 2018 yılına ilişkin geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Kamu İdaresi Hesaplarının Zamanında ve Muhasebe Mevzuatına Uygun Düzenlenerek Verilmemesi**

Kamu İdaresi hesapları Sayıştay tarafından belirlenen usul ve esaslara uygun bir şekilde verilmemiş ve ayrıca kaldırılan İdarelerin hesaplarının Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devir işlemleri doğru ve mevzuata uygun olarak yapılmamıştır.

- a) İdare Hesaplarının, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara Uygun Olarak Zamanında Verilmemesi

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların, "Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri" başlıklı 5 inci maddesi, "Defter, mali tablo, belge ve bilgilerin verilme yeri ve süresi" başlıklı 6 ncı maddesi, "Defter, mali tablo, belge ve bilgilerin verilme usulü" başlıklı 7 nci maddesi ile Sayıştaya verilmesi gereken kamu idaresi hesaplarının içeriği ve bu hesapları oluşturan bilgi ve belgelerin verilme süre ve usulleri belirlenmiştir.

Bu çerçevede anılan Usul ve Esasların 5 inci maddesinde,

*"(3) Hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgeler şunlardır:*

- a) Birleştirilmiş veriler defteri.  
b) Geçici ve kesin mizan.  
c) Bilanço.

ç) *Belgeler;*

1) *Kasa sayım tutanağı,*

2) *Banka mevcudu tespit tutanağı,*

3) *Alınan çekler sayım tutanağı,*

4) *Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,*

5) *Teminat mektupları sayım tutanağı,*

6) *Değerli kağıtlar sayım tutanağı,*

7) *Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.*

d) *10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamındaki idarelerin bütçe uygulama sonuçlarına ait tabloları;*

1) *Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,*

2) *Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,*

e) *Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.”*

denilmek suretiyle hesap dönemi sonundan sonraki yılın Şubat ayı sonuna kadar verilmesi gereken bilgi ve belgeler belirlenmiştir. Ancak belirtilen mali tablo ve belgelerden,

- Birleştirilmiş Veriler Defteri: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı) için verilmemiştir.
- Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu: Mülga ÇSGB ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adına ayrı ayrı düzenlenmiştir.

28.02.2019 tarihinde KBS sisteminden çıktı alınmak ve SGB yetkililerince imzalanmış olarak; Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Üst Yöneticisi tarafından 01.03.2019 tarihli bir yazı ekinde gönderilmiş ve 05.03.2019 tarihinde Sayıştay Başkanlığına ulaşmıştır. Ancak sunulan tabloların ve sözü edilen yazının incelenmesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından dönem sonu işlemlerinin henüz yapılmadığı ve bu nedenle temel mali tabloların düzenlenemediği görülmüştür. Dönem sonu işlemlerinin tamamlanması sonucunda düzenlenen mali tablolar ise 16.05.2019 tarihli İdare yazısı ekinde gecikmeli olarak sunulabilmiştir. Ancak 16.05.2019 tarihi itibarıyla sunulan geçici mizan ile ilk sunulan 22.01.2019 tarihli geçici mizanın incelenmesinde hesaplarda çeşitli tutarlarda değişiklik kaydı olduğu ve ayrıca ilk geçici mizanda yer verilmeyen 222 hesap kodlu Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabına son olarak sunulan geçici mizanda yer verildiği görülmüştür.

GYMY nin “Mali raporlamada süreler” başlıklı 327 nci maddesinde “(2) *Kamu idare hesaplarının Sayıştaya verilmesi kapsamında hazırlanan mali tablolar ile elektronik ortamda yayımlanan mali tablolar arasında farklılık olması halinde nedenleri mali tablonun*

*dipnotlarında açıklanır.”* hükmü yer almakta olup; 16.05.2019 tarihinde Sayıştay’a sunulan mali tabloların aynı maddenin 1 inci fıkrasında belirlenen Nisan ayı sonuna kadar İdarece açıklanması gereken mali tablolar olduğu kabul edilerek, yıl içi işlemlerin dönem sonundan sonra düzeltilmesine ilişkin olarak hesaplarda yapılmış her türlü değişikliğin ayrıca açıklanması gerekmektedir. Ancak idare tarafından bu kapsamda her hangi bir açıklama yapılmamıştır.

b) Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İle Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Hesaplarının Mevzuata Uygun Olarak Devir İşlemlerinin Yapılmaması

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 02.07.2018 tarihinde kaldırılan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının bu tarihe kadar yapılmış muhasebe işlemlerinin 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmesi işlemlerinin 31.12.2018’den önce yapılması gerekmektedir.

GYMY’nin; “Mali raporlama” başlıklı Beşinci Bölümü, dönem sonu işlemleri ve hesapların kapatılmasını düzenleyen 347 ve 348 inci maddeleri; MYMY’nin; “Muhasebe dönemi, dönem başı işlemleri, dönem sonu işlemleri, kamu idaresi hesaplarının Sayıştaya verilmesi ve belgelerin saklanması” başlıklı Onikinci Bölümü, “Mali raporlama” başlıklı Onüçüncü Bölümü ile Muhasebe birimleri arası devir işlemlerini düzenleyen 547 nci maddesi hükümleri gereğince; kaldırılan kurumlara ait kayıt ve hesapların, taşınır ve avans işlemleri gibi henüz tamamlanmamış kısımları da tamamlanarak, 703 sayılı KHK’nin geçici 1 inci maddesinin 1 inci 2 nci ve 22 nci fıkraları gereğince 31.12.2018 tarihinden önce tüm ülke genelinde ve aynı günde yeni kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmesi gerekmektedir. İdare tarafından Temmuz 2018 sonrasında aylık olarak Sayıştay Başkanlığına gönderilen belgelerin incelenmesinde 18 kurumsal kodu ile Mülga ÇSGB adına muhasebe kayıtlarının yıl sonuna kadar yapılmaya devam edildiği; ayrıca herhangi bir devir işlemi yapılmaksızın Mülga ASPB’ye ait 24 kurumsal kodunun doğrudan yeni kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adına kullanılmaya devam edildiği görülmüştür. Bu işlemler ile Mülga İdare adına yapılan muhasebe kayıtları yeni kurulan İdare kayıtları ile devir yapılmaksızın birleştirilmiştir.

1) Mülga Bakanlıkların Merkez Muhasebe Birimleri Arası Devir İşlemlerinin Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Hükümlerine Uygun Olarak Yapılmaması



Mülga ASPB Merkez Muhasebe Müdürlüğü ile Mülga ÇSGB Merkez Muhasebe Müdürlüğü arasında 27.11.2018 tarihi itibariyle yapılan devir işlemleri kapsamında ilgili yönetmelik hükümleri gereğince düzenlenen devir mizanında devredilen hesaplara ilişkin bilgiler bölümü boş bırakılmıştır. Bunun yanında Mülga ASPB Merkez Muhasebe Müdürlüğüne ait banka hesaplarında bakiye bulunduğu halde banka mevcudu devir tutanağında banka mevcudu sıfır olarak gösterilmiştir. Banka hesabı borç/alacak toplamları için banka mevcudu tespit tutanağında yer alan toplam tutar 16 milyar 59 milyon 739 bin 58,43 TL iken; devir veren 28 muhasebe birim kodlu Mülga ASPB Merkez Muhasebe Müdürlüğü ve devir alan 24 muhasebe birim kodlu AÇSHB Merkez Muhasebe Müdürlüğüne ait olup idarece ilgili mevzuat gereği Sayıştaya gönderilen Kasım 2018 ayına ait mizanlarında yer alan banka hesabı borç tarafı toplamı 1 milyar 559 milyon 058 bin 054,08 TL, alacak toplamı ise 1 milyar 562 milyon 651 bin 530,80 TL olarak gösterilmiştir. Sözü edilen tespitlere göre Merkez Muhasebe Birimlerinin devir işlemlerinin doğru ve mevzuata uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

2) Mülga ASPB İl Birimlerine Ait Hesapların Devir İşlemlerinin Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği Hükümlerine Uygun Olarak Yapılmaması

Kaldırılan kamu idarelerinin kaldırıldıkları tarih itibariyle muhasebe hizmetlerini yürüten (defterdarlık muhasebe müdürlükleri) ve ilçe muhasebe birimlerinin (Mal Müdürlükleri) MYMY'nin 547 nci maddesi hükümleri gereğince hesapların ve kontrollerinde bulunan değerlerin devirlerini yeni kamu idaresi hesaplarına ve belirlenen muhasebe yetkililerine yapması gerekirdi.

Bu çerçevede İdarenin taşra birimlerinin muhasebe hizmetlerini yürüten Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı il ve ilçe muhasebe birimleri de devir için belirlenen bir günde, aynı anda Mülga İdarelerin hesaplarının yeni kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devrini 31.12.2018 tarihine kadar gerçekleştirememiştir. Bu devirlerin yeni kurulan idareye yeni bir kurumsal kod verilmesi ve hesapların eski koddan yeni koda devri şeklinde gerçekleştirilmesi gerekirdi. Böylelikle yeni kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının 1 yevmiye numaralı 2018 yılı açılış muhasebe fişi oluşturulmuş olacak ve sonraki tarihlerde yapılacak tüm muhasebe işlemleri yeni idare adına mevzuata uygun olarak yapılması olacaktır.

Kaldırılan kamu idarelerine ait kaldırıldıkları tarih itibariyle oluşmuş muhasebe kayıtları ve hesaplarda kayıtlı tutarların yeni kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devri, GYMY ve MYMY'nin yukarıda yer verilen hükümlerine uygun olarak yapılmamıştır. Bunun sonucunda hukuken varlığı sona eren, yöneticileri ve dolayısıyla 5018

sayılı KMYKK'da belirlenen mali raporlama sorumluları da değişmiş olan kamu idareleri adına; 01.01.2019 tarihine kadar kaldırılan idarelerin muhasebe defter ve hesaplarına kayıt yapılmaya devam edilmiştir. Sözü edilen tespitlere göre il ve ilçe muhasebe birimlerinin devir işlemlerinin de doğru ve mevzuata uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı çatısında birleştirildiği, Bakanlığın 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde olması nedeniyle her türlü mali iş ve işlemlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütüldüğü, bu nedenle, verilecek cevaba esas oluşturmak üzere Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 14.06.2019 tarih ve 40 sayılı yazı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının (Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) bulguya ilişkin görüş ve değerlendirmelerinin istenildiği, ilgili Bakanlıktan alınacak cevap doğrultusunda işlem yapılarak Sayıştay Başkanlığına ayrıca bilgi verileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususlarda Hazine ve Maliye Bakanlığının (Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) görüş ve değerlendirmelerinin istenildiği, ilgili Bakanlıktan alınacak cevap doğrultusunda işlem yapılarak Sayıştay Başkanlığına ayrıca bilgi verileceği belirtilmiş ise de Hazine ve Maliye Bakanlığının cevabi yazısı ve bu yazıya istinaden yapılan iş ve işlemler hakkında herhangi bir bilgi ve belge sunulmamıştır.

## **BULGU 2: Banka Hesabının Kurumun Banka Mevduat Hesaplarında Bulunan Tutarları Göstermemesi**

Kamu İdaresi İstanbul İl Müdürlüğünde yapılan denetimlerde, harcama birimleri tarafından bankalarda açılan çok sayıda mevduat hesabının muhasebe müdürlüklerince sistem üzerinden izlenemediği ve harcama birimleri adına açılan bu banka hesaplarının bir kısmının il müdürlüğü yöneticilerinin bilgisi dahilinde olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca, İstanbul İl Müdürlüğü harcama birimlerine ait toplam 210 adet banka hesabı olduğu ve bu hesaplarda 2018 yıl sonu itibarıyla 3.663.843,60 TL tutarında bakiye bulunduğu görülmüştür.

Genel bütçeli idarelerin muhasebe hizmetini yürüten Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı muhasebe müdürlüklerince engelli evde bakım, sosyal ve ekonomik destek, koruyucu aile vb. sosyal yardımlar ile maaş ödemeleri gibi toplu ödemelerin doğrudan hak sahiplerinin banka

hesaplarına değil de Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından 11.03.2015 tarih 29292 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Hesaba Aktarma Suretiyle Ödeme başlıklı 43 sıra no.lu Genel Tebliğe göre harcama birimleri adına açılan banka hesaplarına aktarıldığı görülmüştür. Aktarma sonrasında hak sahiplerine ödeme yapılan bu banka hesaplarının muhasebe birimleri tarafından takip edilmediği, muhasebe birimlerince yalnızca harcama birimlerinin hesaplarına aktarılan tutarların muhasebeleştirildiği, bunun dışında harcama birimleri adına açılan banka hesaplarına ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı anlaşılmıştır. Diğer bir deyişle harcama birimleri adına açılan banka hesaplarına dönen ödenemeyen tutarlar veya muhasebe biriminden aktarılan tutarlar hariç bu hesaplara yatırılan tutarlar ya da bu hesaplardan ödenen tutarlar olduğunda bu hesap hareketlerinin muhasebeleştirilmesini sağlamak üzere bankadan ertesi gün banka hesap özet cetveli alınarak muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, muhasebe birimlerinin harcama birimlerinin banka hesap hareketlerinden ancak kurum yetkilileri bilgilendirirse haberdar olup muhasebe kayıtlarını yaptığı görülmüştür.

Ayrıca yıl sonlarında muhasebe dışında açılan bu hesaplar için muhasebe birimlerince bankalar ile mutabakat yapılmamakta, yani bu hesaplardaki yıl sonu bakiye tutarları Banka Mevcudu Tespit Tutanağı ile tespit edilerek kayıtlara alınmamaktadır. Anılan nedenlerle 102 kodlu Banka Hesabının bu haliyle kamu idaresinin il harcama birimlerinin banka hesaplarında mevcut tutarları göstermesinin mümkün olmadığı ve İdareye ait banka mevduatının muhasebe kayıtları yapılmaksızın kullanılmasının mümkün olduğu görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Ödeme ve Tahsilat İşlemlerinin Elektronik Ortamda Gerçekleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar incelendiğinde muhasebe birimlerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde bulunan ödeme hesapları ve muhabir banka nezdinde bulunan tahsilat hesapları ile yine muhasebe birimleri adına açılan banka hesaplarının takibinin yapılması ile ilgili usul ve esasların belirlendiği görülmektedir. Anılan Yönetmelik ve Usul ve Esaslar gereğince muhasebe birimleri kendi adlarına açılan banka hesaplarının takibini yapmaktadır. Genel bütçeli idarelerin muhasebe hizmetleri ise Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı muhasebe müdürlüklerince yerine getirildiğinden, İdareye bağlı harcama birimleri adına açılan banka hesaplarının il harcama birimi yetkilileri ve bu birimlerin muhasebe hizmetlerini yürüten anılan Bakanlığın bağlı muhasebe birimlerince takip edilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş

kapsamında 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı çatısında birleştirildiği, Bakanlığın 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) sayılı cetvelde olması nedeniyle her türlü mali iş ve işlemlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütüldüğü, bu nedenle, verilecek cevaba esas oluşturmak üzere Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 14.06.2019 tarih ve 40 sayılı yazı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının (Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) bulguya ilişkin görüş ve değerlendirmelerinin istenildiği, ilgili Bakanlıktan alınacak cevap doğrultusunda işlem yapılarak Sayıştay Başkanlığına ayrıca bilgi verileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususlarda Hazine ve Maliye Bakanlığının (Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) görüş ve değerlendirmelerinin istenildiği, ilgili Bakanlıktan alınacak cevap doğrultusunda işlem yapılarak Sayıştay Başkanlığına ayrıca bilgi verileceği belirtilmiş ise de, Hazine ve Maliye Bakanlığının cevabi yazısı ve bu yazıya istinaden yapılan iş ve işlemler hakkında herhangi bir bilgi ve belge sunulmamıştır.

### **BULGU 3: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Kapsamında Yararlanıcı Kuruluşlara Kullandırılan Fonların Bakanlık Muhasebe Sistemine Kaydedilmemesi**

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında “İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı”nın otoritesi konumunda olan Avrupa Birliği ve Mali Yardımlar Dairesi Başkanlığı yönetiminde kullandırılan Avrupa Birliği (AB) fonları ve ulusal katkı tutarlarının, Daire Başkanlığı hesaplarına girişi ve yararlanıcı kurum ve firmalara aktarımı işlemlerinin İdare muhasebe sistemine kaydedilmediği tespit edilmiştir.

IPA 4’üncü bileşeni (İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşeni) kapsamında tahsis edilen fonların yönetimi, Türkiye Cumhuriyeti ile AB Komisyonu arasında imzalanan ve 16.12.2011 tarihli ve 28144 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Finansman Anlaşması” nda belirlenmiş olup; Avrupa Birliği ve Mali Yardımlar Dairesi Başkanlığı (ABMYDB) 31 Ocak 2012 tarihinde, Avrupa Komisyonu tarafından “Ön-Kontrollü Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi” içerisinde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı çerçevesinde Program Otoritesi (İKGPRO) olarak akredite edilmiştir.

Akreditasyon kararıyla birlikte, ABMYDB kendisinin ve başka kurumların yararlanıcı olduğu projelerde sözleşme makamı konumuna geçmiştir. AB tarafından finanse edilen İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi çerçevesinde gerçekleştirilen hibe projeleri ile mal ve hizmet

alımlarına ilişkin ihalelerin planlanması, ihaleye çıkılması, sözleşmelerin imzalanması ve yönetilmesi, ödemelerin gerçekleştirilmesi ile mali raporlamasından sorumlu kılınmıştır. Mal veya hizmet alımı sözleşmelerinde; %15 tutarındaki ulusal katkı, yararlanıcı kurum tarafından Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Ulusal Fon Dairesi'ne aktarılmakta, %85 tutarındaki AB katkısı ile beraber toplam tutar, Ulusal Fon Dairesi'nden ABMYDB'ye aktarılmaktadır. Daha sonrasında ABMYDB tarafından da firma veya kurumlara paralar aktarılmaktadır. Ancak bu işlemlerin muhasebe kayıtları sadece Presto isimli sistemde tutulmakta, İdare muhasebe kayıtlarında yer almamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kapsam başlıklı 2'nci maddesinde yer alan; *"Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir."* ve tanımlar başlıklı 3'üncü maddesinin (g) bendinde yer alan *"Kamu kaynakları: Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri"* şeklindeki hükümler gereğince; AB Fonları bir kamu kaynağıdır. Bu fonların kullanımı ve kontrolü ile ilgili olarak, uluslararası anlaşmalarda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, 5018 sayılı Kanunda kamu kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması, kontrolü vb. alanlarda öngörülen genel düzenlemeler geçerlidir.

Katılım öncesi mali işbirliği kapsamında tahsis edilen yardımların kullanılmasını sağlayan uluslararası anlaşmalarda mezkur mevzuat hükümlerinin uygulanmasını kısıtlayacak herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Finansman Anlaşması'nın 61'inci maddesinde Hükümetin, operasyonların yönetim ve uygulamasında yer alan tüm kamu kuruluşlarının veya özel kuruluşların ayrı bir muhasebe sistemi veya yetkili mercilerin harcamayı doğrulamasını kolaylaştıracak yeterli bir muhasebe kodifikasyonunu temin edeceği kabul edilmiştir. Dolayısıyla, IPA fonlarının kullanımı sırasında gerçekleştirilen işlemlerin muhasebeleştirilmesinde esas olan, güvenilir ve takip edilebilir bir muhasebe sistemi kurulması olup bu şartlar sağlandığı sürece sistemin ulusal muhasebe sistemine entegrasyonu uluslararası anlaşmalara aykırı olmadığı gibi 5018 sayılı Kanunun da gereğidir.

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname öncesi (Mülga) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın teşkilat kanunu olan 3146 sayılı Kanunun 12/B maddesinde ve anılan KHK sonrası 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 80'inci maddesinde, desteklenecek proje ve faaliyetlere ilişkin olarak projelerin seçimini yapmak, önceliklendirmek, ihale ve sözleşmelerini yapmak ve yürütülmesini sağlamak, ödemelerini gerçekleştirmek ve

muhasebeleştirmek, buna ilişkin kontrol, izleme ve değerlendirmeleri yapmak, ABMYDB'nin görevleri arasında sayılmıştır. Ancak ABMYDB İdare bünyesinde yer alan bir daire başkanlığıdır ve dolayısıyla daire başkanlığının İdare hesaplarından ayrı olarak muhasebe işlemleri yapma yetkisi bulunmamaktadır.

Söz konusu IPA fonlarının kullanılması ile görevlendirilmiş bulunan ABMYDB'nin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerin Bakanlık muhasebe kayıtlarında izlenmemesi, mevzuata aykırılık teşkil etmekte ve kamu kaynaklarının kayıt dışında kalmasına neden olmaktadır.

Bu itibarla, dış finansman kaynağından sağlanarak, yararlanıcı kurum ve kuruluşlara kullanılan IPA fonlarının, 5018 sayılı Kanuna uygun olarak İdare muhasebe sistemine kaydedilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, IPA Fonlarının kullanımını düzenleyen Finansman Anlaşmasının 61'inci maddesinde 'AB ve ulusal kontrol otoritelerinin harcamayı doğrulamasını kolaylaştıracak ilgili tüm işlemler için yeterli bir muhasebe kodifikasyonu ya da ayrı bir muhasebe sistemi tutmasını temin eder' hükmü ile ulusal muhasebe sisteminden bağımsız bir sistemin kullanılmasına cevaz verildiği; bu konuda Uluslararası Anlaşma ile tanınan seçim hakkının UYG tarafından ayrı bir muhasebe sisteminin kullanılması yönünde yapıldığını ve IPA fonlarının muhasebeleştirilmesinin 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında bırakıldığı; söz konusu tercihin ödemeye ilişkin belgelerin İngilizce olması, para birimi olarak Avro kullanılması, AB denetçilerinin ve UYG'nin IPA muhasebesini takip ve denetimine olanak sağlaması yönünden aslında pratik bir zorunluluk olduğu; denetim raporunda bahsedildiği üzere ulusal muhasebe sistemimize entegre bir muhasebe sistemi kullanılmak istenseydi dahi, IPA Fonlarının 5018 sayılı Kanuna uygun olarak muhasebeleştirilebilmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından Bakanlığımız nezdinde özel hesapların tanımlanması ve bu hesapların yönetimi için usul ve esasların belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Kamu idaresince ayrıca; konuyla ilgili mülga Maliye Bakanlığına 19 Ocak 2016 tarihli resmi yazı ile yazılı görüşleri ve muhasebeleştirme usulleri konusunda görüş sorulduğu, buna cevaben mülga Maliye Bakanlığının gerekli çalışmaların taraflarınca başlatılacağı ve ilgili kurumların katılımlarıyla yapılacak toplantı ve çalıştaylar neticesinde usul ve esasların belirleneceğine dair cevap yazısı ilettiği; 14 Aralık 2016 tarihinde, bahse konu çalışmaların ilk ayağı olarak mülga Maliye Bakanlığı ev sahipliğinde mülga Hazine Müsteşarlığı, mülga AB Bakanlığı ve Avrupa Birliği ve Mali Yardımlar Dairesi Başkanlığı temsilcilerinin katılımı ile bir toplantı gerçekleştirildiği, toplantıda AB fonları ve ödemeleri ile ilgili usul ve esaslar hakkında görüş alışverişinde bulunulduğu; ardından mülga Maliye Bakanlığı uzmanları tarafından Program Otoritelerine yapılan ziyaretler kapsamında detaylı şekilde mevcut

sistemin işleyişi ve yeni yapılanma hakkında fikir teatisinde bulunulduğu; Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar uyarınca tutulacak muhasebe kayıtları sonucunda IPA fonlarının 5018 sayılı Kanuna uygun olarak muhasebeleştirilmesi hususundaki bulguya yönelik önlemin ilgili Bakanlığın görüşünün alınması sonrası uygulanacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** bulguda da ifade edildiği üzere; 5018 sayılı Kanunun 2 ve 3'üncü maddeleri gereği AB fonları bir kamu kaynağıdır, bu fonların kullanımı ve kontrolü ile ilgili olarak uluslararası anlaşmalarda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, 5018 sayılı Kanunda kamu kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması, kontrolü vb. alanlarda öngörülen genel düzenlemeler geçerlidir. Katılım öncesi mali işbirliği kapsamında tahsis edilen yardımların kullanılmasını sağlayan uluslararası anlaşmalarda mevzuat hükümlerinin uygulanmasını kısıtlayacak herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle sistemin ulusal muhasebe sistemine entegrasyonu uluslararası anlaşmalara aykırı olmadığı gibi 5018 sayılı KMYKK'nın gereğidir.

Kamu İdaresi geçmiş yıllarda mülga Maliye Bakanlığınca bahse konu mevzuat çalışmalarının başlatıldığını ifade etmiş olup, bu çalışmalara ilişkin yazışmalar ve toplantı notları sunulmuştur. Mülga Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 23.09.2016 tarih ve 28165485-210.09-19393 sayılı yazısında IPA kapsamında uluslararası çerçeve anlaşma hükümleri gereği ayrı bir muhasebe ve raporlama sisteminde izlenilen AB fonlarının, bu fonları kullanan kamu idarelerinin mali raporlamalarına dahil edilmesine yönelik olarak Bakanlıkça kapsamlı bir çalışma başlatıldığı ifade edilmiştir. Bu çalışma kapsamında yapılan 23.02.2017 tarihli toplantı sonucunda, IPA Muhasebe kodları ile Genel Bütçe muhasebe kodlarını uyumlaştıracak dönüşüm tablolarının (Mülga) Maliye Bakanlığınca hazırlanması ve konuyla ilgili gerekli mevzuat çalışmalarının en kısa zamanda tamamlanması gerektiği kararlaştırılmış olmasına rağmen, çalışma devam ettirilmemiş ya da sonuçlandırılmamıştır.

Dış finansman kaynağından sağlanarak, ABMYDB tarafından yararlanıcı kurum ve kuruluşlara kullandırılan IPA fonlarının, 5018 sayılı Kanuna uygun olarak ulusal muhasebe sistemine kaydedilmesi gerekmektedir.

**BULGU 4: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Kapsamında Yararlanıcı Olarak Kullanılan Fonların Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanmasına ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Olarak Kaydedilmemesi**

“İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı Altındaki Giderlerin

---

Doğrudan Finansmanı Projesi” kapsamında kullanılan fonlar, Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanmasına ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik (AB Hibe Yönetmeliği) hükümlerine uygun olarak izlenmemekte ve muhasebeleştirilmemektedir.

IPA kapsamında “İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programının” otoritesi olan ABMYDB “Doğrudan Finansman Projesinin” yararlanıcı kurumu konumundadır. Söz konusu proje kapsamında hibe niteliğinde kullanılan fonlar AB Hibe Yönetmeliği hükümleri uyarınca İdarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri aracılığı ile muhasebeleştirilip raporlanması gerekirken, ABMYDB tarafından kullanılan Presto muhasebe sistemi üzerinden yürütülmektedir.

5234 sayılı Kanunun verdiği yetkiye istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve 27.11.2007 tarih ve 26713 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren AB Hibe Yönetmeliğinin 8’inci maddesinde; AB, uluslararası kuruluşlar veya uluslararası konsorsiyumlardan temin edilen proje karşılığı hibelerin bütçeye gelir veya gider kaydedilmeksizin gelir ve gider hesaplarında izleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede;, ABMYDB’nin yararlanıcı kurum olduğu “İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı Altındaki Giderlerin Doğrudan Finansman Projesi” kapsamında kullandığı fonlar için; AB Hibe Yönetmeliği hükümlerine uygun kayıtları yapmadığı, muhasebe kayıtlarını yalnızca Presto muhasebe sisteminde tuttuğu ve dolayısıyla söz konusu kayıtların İdarenin muhasebe kayıtlarında takip edilmediği görülmüştür.

Bu itibarla, dış finansman kaynağından sağlanarak, proje karşılığı aktarılan hibe niteliğindeki İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı Altındaki Giderlerin Doğrudan Finansmanı Projesinin 5018 sayılı Kanuna ve AB Hibe Yönetmeliği’ne uygun olarak izlenmesi, harcanması ve muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, Doğrudan Finansman Projesinin uygulama usullerinin, hizmet veya hibe sözleşmelerinden farklı olarak “Standart Avrupa Sosyal Fonu Yöntemi” denilen ayrı bir yönetim modeline dayandığı ve bu çerçevede hem hizmet hem de hibe sözleşmelerine ilişkin usullerden ayrıldığı; ilgili Yönetmeliğin 4’üncü maddesinde; “Proje sözleşmesi: Finanse edilmesi kabul edilen projenin yürütücüsü ile ilgili kamu idaresi yetkilisi ve Avrupa Birliği, uluslararası kuruluş veya uluslararası konsorsiyum arasında akdedilen idari ve mali hükümler ile diğer hususların belirlendiği ve eki, projenin kapsamı, çalışma programı, bütçe planı gibi hususların yer aldığı proje öneri formunu kapsayan yazılı anlaşmayı” ifade ettiği ve anılan projeye ilişkin bu şekilde bir sözleşme bulunmadığı; uygulanan proje



çerçevesinde Avrupa Birliği ve Mali Yardımlar Dairesi Başkanlığı uygulayıcı birimi (Bilgilendirme, Tanıtım ve Teknik Yardım Birimi) ile Program Otoritesi Başkanı arasında bir protokol imzalandığı; bu çerçevede Doğrudan Finansman Projesinin hem bütçesinin doğrudan Avrupa Birliği tarafından aktarılmaması ve Avrupa Komisyonu ile bir sözleşme imzalanmaması, hem de uygulama usulleri bakımından hibe ve hizmet sözleşmelerinden ayrılması nedeniyle söz konusu Projenin ilgili Yönetmelik kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği hususunda söz konusu yönetmeliğin yürütücüsü olan Maliye Bakanlığı'nın sorumlu biriminin 13.02.2013 tarihinde olumlu görüş bildirdiği; önceki bulguya yönelik açıklamalarda da belirtildiği üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar uyarınca ve ilgili Bakanlığın görüşünün alınması sonrası gerekli işlemlerin uygulanacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** IPA kapsamında İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programının otoritesi olan ABMYDB, "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı Altındaki Giderlerin Doğrudan Finansmanı Projesi"nin yararlanıcı kurumu konumundadır. Kamu İdaresi her ne kadar anılan Projenin uygulama usullerinin Standart Avrupa Sosyal Fonu Yöntemi modeline dayandığını, bu yönüyle hibe sözleşmelerinden ayrıldığını, proje bütçesinin doğrudan AB'den aktarılmadığını, Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanmasına ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik hükümlerine tabi olmaması gerektiğini ifade etmiş olsa da; İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı Altındaki Giderlerin Doğrudan Finansmanı Projesi, IPA kapsamında yürütülen diğer hibe projelerinden farklı bir özelliğe sahip değildir. IPA kapsamında yürütülen diğer hibe projeleri gibi %15 TR katkısı ve %85 AB katkısı şeklinde yürütülmektedir ve %15 TR katkısı 630 Giderler hesabında muhasebeleştirilirken %85 AB katkısı sadece Presto sisteminde görülmekte ve İdarenin muhasebe sisteminde izlenmemektedir.

Söz konusu proje kapsamında hibe niteliğinde kullanılan fonların 5018 sayılı Kanun ile Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak izlenmesi, harcanması ve muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

## 8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İle Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Bütçelerinin Yeni Kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Bütçesine Devrinin Yapılmaması**

AÇSHB Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından merkez birimlere dağıtımli yazılan 20.09.2018 tarih ve E.65398 sayılı yazıda, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından Mülga ÇSGB adına 18 kurumsal kodlu 2018 yılı ödeneklerinin 24 kurumsal kodlu AÇSHB tertiplerine aktarılmasının talep edildiği belirtilerek, 24.09.2018 tarihine kadar gerçekleşmiş giderlere ilişkin ödeme emri belgeleri ile 18 kodlu ödeneklerin tenkis belgelerinin düzenlenmesi istenmiştir.

Bu yazıdan sonra yine AÇSHB Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından Bakan imzalı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığına hitaben yazılan 12 Ekim 2018 tarih ve 60298293/841.02.06.68 sayılı yazı ile 2018 yılı Bütçe Kanunu'nun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin; "Kamu İdarelerinin yeniden teşkilatlanması sonucu, bütçe kanunlarının uygulanması ve kesin hesapların hazırlanması ile ilgili olarak gerekli görülen her türlü bütçe ve muhasebe işlemleri için gerekli düzenlemeleri yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir" şeklindeki hükmüne dayanılarak anılan Bakanlıktan, Mülga ÇSGB ve ASPB bütçelerinin yeni kurulan AÇSHB bütçesine devrinin yapılması talep edilmiştir.

Bu yazının gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilmediğinden AÇSHB Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından Bakan yardımcısı (üst yönetici) imzalı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığına hitaben yazılan 11 Kasım 2018 tarih ve 60298293/841.02.05-E.68783 sayılı yazı ile yurtdışında görevli personelin sağlık giderlerinin ödenebilmesi için çalışma Müşavirlikleri ve Ataşelikleri bütçesinde yer alan 18 kurumsal kodlu (ÇSGB) ödeneklerin 24 kurumsal kodlu Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine aktarılması talep edilmiştir.

Yine AÇSHB Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından SGB Başkan Vekili imzası ile ilgili merkez birimlere hitaben yazılan 20.11.2018 tarih ve 60298293-841-01-01-E.672752 sayılı yazı ile Mülga ÇSGB ve ASPB 2018 yılı bütçelerinin birleştirilmesini teminen yeni vergi kimlik numaraları alınması gerektiği bildirilmiştir.

Daha sonra AÇSHB Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından SGB Başkan Vekili imzası ile Hazine ve Maliye Bakanlığına hitaben yazılan 07.12.2018 tarih ve

60298293/841.99.-E.852688 sayılı yazı ile kurumsal kodu değişen birimler için alınan Vergi kimlik Numaraları bildirilerek 01.01.2019 tarihi itibarıyla 2019 yılı bütçe ve muhasebe işlemlerinde bunların kullanılacağı belirtilmiştir.

Son olarak AÇSHB Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından SGB Başkan Vekili imzası ile Hazine ve Maliye Bakanlığına hitaben yazılan 11.12.2018 tarih ve 60298293/841.99.-E.868143 sayılı yazı ile kurumsal kodu değişen birimler için alınan ve daha önce bildirilen vergi kimlik numaralarında revizyona gidildiği belirtilerek yeni vergi kimlik numaraları tekrar bildirilmiştir.

Yukarıda belirtilen yazılara Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yazılı olarak yanıt verilmemiştir.

Bu kapsamda, yeni kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2018 yılında kendi adına bütçe ödeneği kullanamamış, Mülga Bakanlıklar adına bütçe işlemleri gerçekleştirilerek 2018 yılı sona ermiştir. Bu duruma Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından ilk defa 2018 yılında devreye alınan ve bütçe ve muhasebe işlemlerinde eski sistemdeki kurumsal kod yerine Vergi Kimlik Numarasına dayalı kayıt ve tasnif uygulamasının neden olduğu değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, Bakanlıkların kaldırılması ve yeni bir yapıda birleştirilmesi sonucunda VKN bazında defterleri tutulmuş ancak kaldırılmış olan birimlere ait bu muhasebe kayıtlarının ne zaman, hangi yöntemle ve hangi birimlere ait defterlere devredildiği ve ilgili tüm bu işlemlerin muhasebe yetkililerince mevzuata göre düzenlenmesi gereken muhasebe işlem fişleri düzenlenerek onaylanıp onaylanmadığı denetime sunulan bilgi ve belgelerden anlaşılamamıştır.

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 02.07.2018 tarihinde kaldırılan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının bu tarihe kadar yapılmış muhasebe işlemlerinin 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmesi işlemlerinin 31.12.2018’den önce yapılması gerekirdi.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı çatısında birleştirildiği, Bakanlığın 5018 sayılı Kanun’a ekli (I) sayılı cetvelde olması nedeniyle her türlü mali iş ve işlemlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütüldüğü, bu nedenle, verilecek cevaba esas oluşturmak üzere Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından

14.06.2019 tarih ve 40 sayılı yazı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının (Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) bulguya ilişkin görüş ve değerlendirmelerinin istenildiği, ilgili Bakanlıktan alınacak cevap doğrultusunda işlem yapılarak Sayıştay Başkanlığına ayrıca bilgi verileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususlarda Hazine ve Maliye Bakanlığının (Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) görüş ve değerlendirmelerinin istenildiği, ilgili Bakanlıktan alınacak cevap doğrultusunda işlem yapılarak Sayıştay Başkanlığına ayrıca bilgi verileceği belirtilmiş ise de, Hazine ve Maliye Bakanlığının cevabi yazısı ve bu yazıya istinaden yapılan iş ve işlemler hakkında herhangi bir bilgi ve belge sunulmamıştır

**BULGU 2: Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İle Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Yeni Kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı İçin 2018 Yılı Sonunda Dönem Sonu Muhasebe İşlemleri ile Düzeltme İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması**

703 sayılı KHK'nın geçici 1 inci maddesinin 22 nci fıkrası gereğince 2018 yılı içinde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı muhasebe kayıtları ve mali tabloları GYMY ve MYMY hükümleri doğrultusunda doğru ve düzenli bir şekilde oluşturulamamış ve dolayısıyla yıl sonunda yine aynı mevzuat hükümlerine göre yapılması gereken dönem sonu işlemleri zamanında yapılamamıştır. Zira kaldırılan ve yeni kurulan kamu idarelerinin üst yöneticilerinin 5018 sayılı KMYKK'nın 11 inci maddesi gereğince, yapılacak devir işlemlerine ve bu kapsamda düzenlenen mali tablolara onay vermesi de sağlanamamıştır.

Bilanço gününde mizanların çıkarılması ve dönem sonu işlemlerinin aynı günde yapılarak sona eren dönemin hesaplarının kapatılması ve yeni yılın ilk iş gününde bu kayıtlara dayanılarak açılış kayıtlarının 1 numaralı yevmiye ile yapılması işlemleri yapılmaksızın, kamu idaresi adına 2018 yılına ait kabul edilebilir bir mali tablonun olduğundan bahsedilmesi mümkün değildir. Zira bilanço gününde gerçekleştirilmeyen işlemlerin sonraki yılın belirsiz bir tarihine sarkıtılması, yıl içinde yapılmamış, tamamlanamamış yahut yanlış yapılmış ancak düzeltilememiş işlemlerin varlığına karine teşkil etmektedir. Bu şekilde yapılan işlemler ile muhasebenin en temel kavramı olan dönemsellik kavramı ihlal edilmiş olmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından Mülga Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile yeni kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adına yapılan 2018 yılı muhasebe işlemlerine ilişkin olarak, dönem sonundan sonra

Sayıştay Başkanlığına farklı tarihlerde sunulan geçici mizanların birbirinden farklı olduğu görülmüş, böylece dönem sonu işlemlerinin Mayıs ayına kadar tamamlanmadığı anlaşılmıştır. Sunulan geçici mizanlarda oluşan bu farklılıklar temelde dönem sonu işlemleri yapılmadan yıl içinde yapılan kayıtlara ilaveler yapıldığı ve/veya düzeltme işlemleri yapıldığını göstermektedir.

Ancak GYMY'nin 18 inci maddesinin; "*Muhasebe kayıtları ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilir. Muhasebe belgesinde düzeltme işleminin gerekçesine yer verilir*" hükmü gereğince 2018 yılı sona erdikten sonra 2018 yılına ilişkin olarak geriye dönük yapılacak tüm düzeltmelerin ilgili muhasebe yetkilileri veya düzeltilecek muhasebe kayıtlarının niteliğine göre muhasebe yetkilileri ile birlikte harcama yetkilileri tarafından düzenlenmiş muhasebe işlem fişleri ile yapılması gerekmektedir. Bu yapılmaksızın sistem üzerinden eski kayıtların yenisinin girilmesi şeklinde yapılacak düzeltmeler anılan Yönetmelik hükmüne aykırılık teşkil edecektir. Zira yapılan bu tür değişikliklere ilişkin olarak düzenlenen muhasebe belgelerinin yapılan değişikliklere ilişkin açıklamalar ile birlikte denetime ayrıca ibraz edilmesi gerekmektedir. Çünkü normal koşullarda sona eren döneme ilişkin muhasebe kayıtlarının 31.12.2018 tarihinden sonra yapılması mümkün değildir. Raporlama Tarihinden Sonraki Olaylar adlı 14 numaralı Devlet Muhasebesi Standardında belirlenen istisnalar da dönem muhasebe kayıtlarında değişiklik yapılabileceği anlamına gelmemektedir. 31 Aralıktan sonra ancak mali tablolar yayımlanmadan önce yapılacak bu düzeltmeler mizanlar çıkarılarak kapatılmış olan hesaplara ek olmak üzere yine 31.12.2018 tarihli ve en son yevmiye numarasına ekleme suretiyle yevmiye numarası verilmiş düzeltme fişi ile ayrıca muhasebeleştirilecektir. Bu çerçevede GYMY 344/A da düzenlenen değişikliklerin, dönem sonu işlemleri yapılarak düzenlenmiş mali tablolarda değişiklik yapılması olarak anlaşılması gerekmektedir. Söz konusu hüküm dönem sonu işlemlerinin 31.12.2018 tarihinden sonra yapılmasına imkan vermemektedir.

Dolayısıyla dönem sonu işlemlerinin 31.12.2018 tarihinde tamamlanmış olması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı çatısında birleştirildiği, Bakanlığın 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde olması nedeniyle her türlü mali iş ve işlemlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütüldüğü, bu nedenle,

verilecek cevaba esas oluşturmak üzere Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 14.06.2019 tarih ve 40 sayılı yazı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının (Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) bulguya ilişkin görüş ve değerlendirmelerinin istenildiği, ilgili Bakanlıktan alınacak cevap doğrultusunda işlem yapılarak Sayıştay Başkanlığına ayrıca bilgi verileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususlarda Hazine ve Maliye Bakanlığının (Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) görüş ve değerlendirmelerinin istenildiği, ilgili Bakanlıktan alınacak cevap doğrultusunda işlem yapılarak Sayıştay Başkanlığına ayrıca bilgi verileceği belirtilmiş ise de, Hazine ve Maliye Bakanlığının cevabi yazısı ve bu yazıya istinaden yapılan iş ve işlemler hakkında herhangi bir bilgi ve belge sunulmamıştır.

### **BULGU 3: Dönem İçinde Taşınırların Devir İşlemlerinin Mevzuata Uygun Olarak Yapılmaması ve Taşınır Kayıtları ile Muhasebe Kayıtları Arasında Tutarsızlık Bulunması**

Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı harcama birimleri için Taşınır Mal Yönetmeliğinin 29 uncu ve 33 üncü maddeleri ile 703 sayılı KHK'nın geçici 1 inci maddesi kapsamında taşınır hesaplarının devredilmesine ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı gibi Yeni Harcama Yönetim Sistemi-Mali Yönetim Sistemi (MYS) ile Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi (TKYS) arasında entegrasyon sağlanamadığından Kamu İdaresi bünyesindeki harcama birimlerinde muhasebe ile taşınır kayıtları arasında tutarsızlık da olduğu tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin “Bölünen, birleşen veya kaldırılan harcama birimlerine ait taşınırlar hakkında yapılacak işlemler” başlıklı 29 uncu maddesinde; kamu idarelerinin yeniden yapılanmaları sonucu teşkilat yapılarında meydana gelen değişiklikler nedeniyle bölünmesine, birleşmesine veya kaldırılmasına karar verilen harcama birimlerine ait taşınırlarının, kaldırılan harcama biriminin kayıtlarına çıkış, devredilmesi kararlaştırılan harcama biriminin kayıtlarına giriş kaydedileceği; giriş ve çıkış kayıtlarının Taşınır İşlem Fişi ile yapılacağı, düzenlenen fişlerin birer nüshasının muhasebe birimine gönderileceği ifade edilmiştir. “Devir İşlemleri” başlıklı 33 üncü maddesinde ise; taşınır kayıt yetkililerinin devre ilişkin yapması gerekenler ayrıntılı olarak açıklanmakla birlikte, ambarların devrinin Ambar Devir ve Teslim Tutanağı düzenlenerek yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak Bakanlığın merkez ve il birimlerinde yukarıya alınan mevzuat hükümlerinin öngördüğü şekilde bir devir işlemi yapmadığı tespit edilmiştir.

2018 yılında Hazine ve Maliye Bakanlığınca uygulamaya konulan Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) içinde yer alan Yeni Harcama Yönetim Sistemi-Mali Yönetim Sistemi (MYS) ile Kamu Harcama ve Muhasebe Bilgi Sistemi (KBS) içinde yer alan Taşınır Kayıt ve Yönetim Sistemi (TKYS) arasında entegrasyon sağlanamamıştır. 15.02.2019 tarihinde İdarenin KBS'den aldığı Harcama Birimi ve Muhasebe Birimi Karşılaştırmalı Taşınır Tutarları Raporunun incelenmesi sonucunda; 1252 adet harcama biriminden sadece 147'sinde muhasebe ile mutabakat sağlandığı, geriye kalan 1105 harcama biriminde ise muhasebe birimi ile taşınır kayıtları arasında tutarsızlık olduğu görülmüştür.

16.05.2019 tarihinde gönderilen dönem sonu mali tablolarından Bilanço ile Taşınır Cetvellerinin incelenmesi neticesinde 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında 600.448,86 TL; 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabında 142.735,17 TL; 254 Taşıtlar Hesabında 21.674,05 TL ve 255 Demirbaşlar Hesabında 1.570.049,92 TL olmak üzere toplamda 2.334.908,00 TL'lik (muhasebe kayıtları ile taşınır kayıtları arasında) fark bulunduğu tespit edilmiştir.

Taşınırların devir işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılması ve taşınır kayıtları ile muhasebe kayıtları arasındaki tutarsızlıkların giderilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı çatısında yeniden oluşturulduğu, ancak bütçelerinin birleştirme işlemlerinin 5018 sayılı Kanun gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılmaması nedeniyle taşır devir işlemlerinin de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adına gerçekleştirilemediği; İdarenin 5018 sayılı Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde olması nedeniyle her türlü mali iş ve işlemlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütüldüğü; ilgili Bakanlıktan alınan 28.05.2019 tarihli yazıda, "Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) projesi kapsamında yürütülen Yeni Devlet Muhasebesi Bilişim Sistemine geçiş sürecinde Taşınır Kayıt Yönetim Sisteminin (TKYS) muhasebe sistemine entegrasyonunun 2018 yılı Kasım ayında tamamlandığının anlaşıldığı; bahsedilen geçiş sürecinde taşınırlara ait kayıtların muhasebe sistemine manuel olarak girildiği; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının 2018 yılı İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesap Cetvelinin muhasebe kayıtlarıyla uyumsuzluğunun nedeninin entegrasyon süreci tamamlanıncaya kadar geçen süre zarfında yapılan manuel işlemler sebebiyle oluşan kullanıcı hatalarından kaynaklandığı ifade edilmiştir.

Bu çerçevede, alınan yazıda "TKYS'de yer alan verilerin doğru olduğu, muhasebe kayıtlarındaki uyumsuzlukların 2019 yılı içerisinde Bakanlığınız Strateji Birimi ile muhasebe

birimlerince koordineli bir şekilde düzeltilenilecektir.” denildiği ve söz konusu hataların 2019 yılı içerisinde düzeltileneğinin belirtildiği, ayrıca taşır kayıtları ile muhasebe kayıtları arasındaki tutarsızlıkların düzeltilmesinin, Strateji Geliştirme Başkanlığınca 18.06.2019 tarihli ve 1500415 sayılı yazı ile İdare İl Müdürlüklerine bildirildiği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi cevabında, mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçelerinin birleştirme işlemlerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılmaması nedeniyle taşınır devir işlemlerinin de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adına gerçekleştirilemediği, taşınır kayıtları ile muhasebe kayıtları arasında tutarsızlıkların Hazine ve Maliye Bakanlığınca 2019 yılı içerisinde düzeltileneğinin belirtildiği; ayrıca Strateji Geliştirme Başkanlığınca 18.06.2019 tarihli ve 1500415 sayılı yazı ile Bakanlık İl Müdürlüklerine söz konusu tutarsızlıkların düzeltilmesinin bildirildiği ifade edilmiştir. Ancak 2018 yılı itibariyle taşınır kayıtları ile muhasebe kayıtları arasında tutarsızlık giderilmemiş, bu konuda gerekli düzeltme kayıtları yapılmamıştır.

#### **BULGU 4: Kamu İdaresi Bütçesinden Yapılan Sosyal Yardım Ödemelerinin Hak Sahiplerine Ödenmesine İlişkin İşlemlerin Mevzuata Uygun Olmaması**

Kamu İdaresinde yürütülen denetimlerde kamu idaresi bütçesinden ödenmek üzere genel müdürlük ve il müdürlüğü tarafından tahakkuk ettirilen sosyal yardım ödemelerine ilişkin çeşitli ödemeler bordroları ile banka listelerinin ödeme emri düzenleme aşamalarında gerçekleştirme görevlilerince Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 2018 yılında kullanıma açılan Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) içinde yer alan Yeni Harcama Yönetim Sistemi- Mali Yönetim Sistemine (MYS) yüklenemediği; bu nedenle söz konusu listelerin basılı olarak ödeme emirlerine eklenerek ilgili muhasebe birimlerine gönderildiği görülmüştür.

5018 sayılı KMYKK'nın “Mali hizmetler” birimi başlıklı 60 ıncı maddesinin dördüncü fıkrasında; *“Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler malî işlem sürecinde görev alamazlar.”* şeklindeki hükmü ile aynı Kanunun “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61 inci maddesinde, *“Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir*



*şekilde tutulmasından sorumludur. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetleri Hazine ve Maliye Bakanlığınca yürütülür. Muhasebe yetkilileri gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine verirler.*

*Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde;*

- a) Yetkililerin imzasını,*
  - b) Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,*
  - c) Maddi hata bulunup bulunmadığını,*
  - d) Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri,*
- Kontrol etmekle yükümlüdür.”*

hükümleri yer almaktadır.

Anılan yasa hükümlerinde açıkça düzenlendiği üzere, önce hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgilerin kontrol edilmesi sonra da giderlerin kimliği doğrulanmış hak sahiplerine ödenmesi muhasebe yetkililerince yapılması gereken devredilemeyecek bir görevdir. Kanunun 60 ıncı maddesi hükmü de muhasebe yetkilisine verilmiş görevlerin harcama yetkilisince yerine getirilemeyeceğini düzenlemektedir.

Ancak uygulamada harcama birimlerince ilgili muhasebe birimlerine gönderilen ödeme emirlerinin onaylanması ve ödeme aşamasına geçilmesi ile birlikte ilgili muhasebe birimi ödenecek toplam meblağı harcama birimlerine ait banka hesaplarına aktarmaktadır. Daha sonra harcama birimlerince elektronik formatta düzenlenen listeler ilgili banka şubesine gönderilerek hak sahibi vatandaşlara ait banka hesaplarına harcama biriminin kendi hesaplarından aktarma yapılarak süreç tamamlanmaktadır. Yani süreç sonunda gideri gerçekleştiren harcama birimi aynı zamanda hak sahiplerine ödemeyi de gerçekleştirmektedir. Bu uygulama anılan yasa hükümlerine uygun değildir.

Yasaya uygun uygulama, listelerin, ödeme emri düzenlenmesi aşamasında doğrudan anılan sistemlere aktarılması ve bu tutarların muhasebe yetkilileri tarafından incelenmesi sonrasında yine muhasebe yetkilisinin talimatı ile hak sahiplerine ait banka hesaplarına aktarılması şeklinde olmalıdır.

Söz konusu listelere eklenecek ya da çıkarılacak kişilere ait ilgili mevzuat gereğince ödemeye esas olmak üzere düzenlenen belgelerin aylık ödeme emirleri ekinde muhasebe birimlerince alınması suretiyle ödeme yapılacak veya listelerden çıkarılacak hak sahiplerinin kimliklerinin kontrolü sağlanacaktır. Ayrıca varsa bunun dışında yapılmış hak sahibi kimlik bilgisi ile banka hesap bilgilerindeki değişiklikler de kontrol edilebilecektir.

Uygulamanın anılan yasa hükümlerine uygun hale getirilmemesi halinde, gideri gerçekleştiren harcama biriminin aynı zamanda hak sahiplerine ödemeyi de gerçekleştirmesi,

ödeme listelerine müdahale riskini barındırdığından Kamu İdaresinin gerekli tedbirleri alması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) içinde yer alan Mali Yönetim Sistemine kamu bütçesinden gerçekleştirilen sosyal yardım ödemelerinin entegrasyonuna ilişkin olarak bu sistemin kurgulanmasından ve koordinasyonundan sorumlu olan Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile 2018 yılı içinde yapılan görüşmelerde, harcama birimlerinin sisteme entegre edilmesine ilişkin altyapı çalışmalarının devam ettiğinin belirtildiği, 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporu sonrası İlgili Genel Müdürlük ile yapılan görüşmelerde; banka listelerinin tekilleştirilmesi, elektronik ortama aktarılması işlemlerinin devam ettiği ve sistem altyapısının tamamlanmaması nedeniyle sosyal yardım ödemelerinin entegrasyonunun yapılamadığının belirtildiği, söz konusu sistem altyapısının kurulmasını müteakip gerekli entegrasyon çalışmalarının yapılmasının hedeflendiği ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak*** İdare bütçesinden yapılan sosyal yardım ödemelerinin hak sahiplerine ödenmesine ilişkin işlemlerin mevzuata uygun hale getirilmesi için başlatılacağı ifade edilen çalışmalar sonraki denetim çalışmalarında izlenecektir.

**BULGU 5: Kamu İdaresi Bütçesinden Ödenecek Sosyal Yardımlara Ait Ödeme Listelerinin İlgili Muhasebe Müdürlüklerine Basılı Evrak Olarak Gönderilmesi Nedeniyle, Bu Listelere Sistem Dışında Müdahale Edilmesinin Mümkün Olması**

Kamu İdaresi il birimlerince genel bütçeden yapılan sosyal yardım ödemelerinin gerçekleştirilmesinde kullanılan gider gerçekleştirme ve tahakkuk sistemi niteliğindeki Yönetim Bilgi Sisteminde ödemeye esas olarak oluşturulan Çeşitli Ödemeler Bordroları ve Banka Listelerinin doğrudan sistemler arası aktarması yapılamamaktadır. Ayrıca bu aktarma yapılamadığı için YBS'den ilgili gerçekleştirme görevlilerince alınan listeler Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) içinde yer alan Yeni Harcama Yönetim Sistemi-Mali Yönetim Sistemine (MYS) ödeme emri düzenlenmesi aşamasında yüklenememektedir. Bu nedenle, ödemeye esas listeler sistemden alındıktan sonra üzerlerinde değişiklik yapılması her zaman mümkündür. Ayrıca hak sahiplerinin banka hesaplarına aktarılamadığı ilgili harcama birimi banka hesaplarına geri dönen tutarların muhasebe yetkililerince izlenmesi ve muhasebeleştirilmesi de sağlanamamaktadır.

Dolayısıyla muhasebe yetkililerinin ödeme listelerini, hak sahiplerinin sayısı ve buna bağlı olarak TCKN bilgisi, hak sahibinin banka hesap numarası ve ödeme tutarı bilgisi gibi

unsurlar bakımından kontrol edememesi ile ödemeleri fiilen harcama birimlerinin yapması durumu birlikte göz önüne alındığında, binlerce hak sahibinin yer aldığı ödeme listelerinde yanlışlıklar olması veya bu listelere sonradan müdahalede bulunulması riski yüksek bulunmaktadır.

Yukarıda açıklanan riski ortadan kaldırmak üzere, ödeme listelerinin YBS de kesinleştirilmesi sonrasında doğrudan Yeni Harcama Yönetim Sistemi- Mali Yönetim Sisteminde (MYS) ödeme emri düzenlenmesi aşamasında bu sisteme aktarılmasının sağlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) içinde yer alan Mali Yönetim Sistemine kamu bütçesinden gerçekleştirilen sosyal yardım ödemelerinin entegrasyonuna ilişkin olarak bu sistemin kurgulanmasından ve koordinasyonundan sorumlu olan Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile 2018 yılı içinde yapılan görüşmelerde, harcama birimlerinin sisteme entegre edilmesine ilişkin altyapı çalışmalarının devam ettiğinin belirtildiği, 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporu sonrası İlgili Genel Müdürlük ile yapılan görüşmelerde; banka listelerinin tekilleştirilmesi, elektronik ortama aktarılması işlemlerinin devam ettiği ve sistem altyapısının tamamlanmaması nedeniyle sosyal yardım ödemelerinin entegrasyonunun yapılamadığının belirtildiği, söz konusu sistem altyapısının kurulmasını müteakip gerekli entegrasyon çalışmalarının yapılmasının hedeflendiği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** İdare bütçesinden ödenecek sosyal yardımlara ait ödeme listelerine sistem dışında müdahale edilmesinin engellenmesi için başlatılacağı ifade edilen çalışmalar sonraki denetim çalışmalarında izlenecektir.

#### **BULGU 6: Sosyal Ekonomik Destek Ödemelerinde, İdarece Bu Ödemelerin Gerçekleştirilmesi İçin Kullanılan Yönetim Bilgi Sisteminde Yer Alan Tutarlar İle Ödeme Tutarları Arasında Uyumsuzluk Bulunması**

Kamu İdaresi, 1 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 65 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (c) ve (ğ) bentleri gereğince, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun 26 ncı maddesine dayanılarak yayımlanan Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmetleri Hakkında Yönetmelik hükümleri doğrultusunda muhtaç ailelerin çocukları için "sosyal ve ekonomik destek" ödemelerini yapmaktadır. Kamu idaresi İstanbul İl Müdürlüğü tarafından bu kapsamda yapılan ödemelerde YBS ile uyumsuzluklar tespit edilmiştir.

Aylık olarak yapılan SED ödemeleri, idarenin gider gerçekleştirme sistemi olarak

kullandığı YBS sisteminden alınan aynı aylara ait çeşitli ödemeler bordrosu ve banka listeleri tutarlarından aşağıdaki tabloda gösterilen tutarlarda fazla gerçekleşmiştir.

**Tablo 6: Sosyal ve Ekonomik Destek Ödemeleri Fark Tablosu**

ÖDEME YILI	ÖDEME AYI	MUHASEBE İŞLEM FİŞİ ÖDEME TUTARI ₺	BAKANLIK YBS ÖDEME TUTARI ₺	FARK ₺
2018	OCAK	13.265.540,86	13.100.752,34	164.788,52
2018	ŞUBAT	14.324.932,61	14.251.537,60	73.395,01
2018	MART	14.793.601,32	14.636.287,96	157.313,36
2018	NİSAN	14.696.613,59	14.561.626,27	134.987,32
2018	MAYIS	14.585.125,67	14.463.349,86	121.775,81
2018	HAZİRAN	14.317.120,20	14.204.561,95	112.558,25
2018	TEMMUZ	15.975.654,11	15.866.066,40	109.587,71
2018	AĞUSTOS	16.102.533,37	16.016.260,31	86.273,06
2018	EYLÜL	15.850.157,14	15.782.595,22	67.561,92
2018	EKİM	16.048.864,56	15.994.243,62	54.620,94
2018	KASIM	16.450.426,43	16.422.527,75	27.898,68
2018	ARALIK	16.673.448,07	16.655.465,17	17.982,90
			<b>TOPLAM FARK</b>	<b>1.128.743,48</b>

İstanbul İl Müdürlüğü ve Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünden konuya ilişkin yazılı olarak açıklama istenmiş ancak aylar itibariyle fark tutarları izah edilememiştir. Genel Müdürlük tarafından yapılan genel nitelikli açıklamada söz konusu farkların YBS dışında listeye sonradan eklemeler yapılmış olması ya da YBS’de yapılmış hataların ödeme aşamasında doğrudan banka listesi üzerinde manuel olarak düzeltilmiş olmasından kaynaklanabileceği belirtilmiştir. Ancak fark tutarlarının ne kadarının hangi hak sahiplerine yapılan bu tür düzeltmelerden kaynaklandığı açıklanmamıştır. YBS aracılığı ile tahakkuk ettirilen SED ödemelerinde uygulamanın sistemi kullanan diğer illerde de benzer sorunlara yol açtığı değerlendirilmektedir.

Yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, SED ödemelerinde Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce YBS ödeme listeleri belirli bir tarih itibariyle sabitlenmemekte ve sistemde yer alan sabitlenmiş liste tutarları yapılan ödeme tutarları ile karşılaştırılarak kontrol sağlanmamaktadır. Bu nedenle uygulamada il müdürlükleri gider gerçekleştirme birimlerinin SED ödemelerine sonradan ek tahakkuk yapabildiği veya YBS’den alınmış olan banka listelerini ödeme aşamasında değiştirebildiği anlaşılmaktadır. Bu uygulama biçimi ile YBS sisteminin sağladığı kontroller manuel olarak devreden çıkarılabilmekte ve ödemelerde kontrol sağlanamamaktadır. Dolayısıyla SED ödemelerinde ödemelerin tarih ve tutar olarak

sabitlenmemesi nedeniyle YBS'nin yeterli bir kontrol güvencesi sağlamadığı görülmüştür.

Bu çerçevede, bir gider gerçekleştirme ve tahakkuk sistemi olarak yapılandırılan YBS'nin içerdiği sosyal yardım ödemelerine ilişkin işlemlerde yeterli kontrolü sağlaması için ödeme listelerinin belirli tarihlerde harcama yetkililerinin onayı ile sabitlenmesi, ilgili aya ilişkin ödeme ve muhasebe işlemlerinin sabitlenmiş bu listelerde değişiklik yapılmadan tamamlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** “İstanbul İl Müdürlüğünün, Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmeti ödemeleri ile YBS “Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmeti Modülü” ve MİF kayıtları karşılaştırılmıştır. Yapılan karşılaştırma sonucunda;

1-) Sosyal ve ekonomik destek hizmeti, çocukların ailesi yanında bakımı ve desteklenmesi amacıyla sunulan sosyal hizmet desteği ve ekonomik destek ödemelerini kapsayan bir hizmet modelidir. SED hizmeti kapsamında süreli ekonomik destekler (1 ve 2 yıllık ödemeleri içine alan aylık ödemeler) ve tek seferlik geçici ekonomik destek ödemeleri yapılmaktadır. Yapılan bu ödemeler memur maaş katsayısındaki değişikliklere göre düzenli olarak Ocak ve Temmuz aylarında artış göstermektedir.

2-)İstanbul İl Müdürlüğüne 2018 yılında aylık olarak yaklaşık 19.000 çocuk dosyasına YBS modülünde işlem yapılmış, desteği sonlandırılanlar, nakil olanlar ve sisteme yeni girişi yapılanlarla birlikte 34.365 çocuğa ulaşılmıştır.

3-)Daha önce Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından Sayıştay Denetçilerine sunulan YBS verileri ile İstanbul İl Müdürlüğü MİF (Ödeme belgesi düzenlenerek yapılan harcama) ödeme tutarlarına ilişkin karşılaştırmada ortaya çıkan ciddi farkın, verilerin alındığı tarihte SED alan kişilere ilişkin süzülen bilgilerin amaca uygun parametreler girilerek oluşturulmadığından kaynaklandığı tespit edilmiştir. Yine; Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca Sayıştay Denetçilerine sunulan YBS dökümü ile ÇHGM banka kontrol listesinin karşılaştırmasında ortaya çıkan ciddi farkın ise (989.411,91 TL) verilerin alındığı tarihte SED alan kişilerden nakil olanların ödeme bilgisinin yapılan süzmede veri kaydına alınmamasından kaynaklandığı anlaşılmıştır. Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığında görev yapan personel ile yapılan değerlendirme ve analizlerde de bu durum teyit edilmiştir.

4-)Verilerdeki bu farklılıklar üzerine İstanbul İli SED ödemeleri YBS modülünden her bir banka ödeme listesi sistemden süzülerek (ÇHGM Sisteminden Alınan Banka Kontrol Listesi) belge olarak kodlanmıştır. Ödeme tutarları ise ayrı ayrı dökülmüştür. (EK:9-63 Ay içinde banka ödeme listeleri ve ödenmeyen desteğin ödenmesi işlemleri) Bunların toplamları dikkate alındığında MİF ödeme tutarları ile YBS modülü arasındaki farkın daha az olduğu görülmüştür. Yapılan karşılaştırmada; YBS modülü ile MİF arasındaki farkın Sayıştay Denetçisi tarafından

tespit edilen 1.128.743,48 TL olmayıp 882.943,62 TL olmakla birlikte 770.227,13 TL'lik fark ödemesi de bu tutardan çıkarıldığında 139.331,57 TL olduğunun, ancak banka hesabında kalan ve bütçeye gelir kaydedilmek üzere saymanlığa yatırılan tutarlar da düştüğünde bu farkın 108.849,39 TL olduğu tespit edilmiştir. (EK:66)

5-)Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce öncelikli olarak Sayıştay Denetçileri tarafından istenen farkın nedenleri araştırılmış; bu amaçla İstanbul ödemelerinde MİF'e esas teşkil eden ödeme listesiyle YBS modülünden alınan ödeme listeleri bilgisayar programıyla karşılaştırılmıştır. Karşılaştırma neticesinde; YBS modülünde bulunmayıp MİF belgesinde bulunan ve fazla ödeme olarak aradaki farkın açılmasına neden olan işlemler ile YBS modülü ile MİF belgesinde isimleri bulunup tutar farklılıkları olan ödemelerle ilgili işlemler kişi kişi tespit edilmiştir. Yapılan incelemede il dışına taşınması nedeniyle desteği sonlandırılacakların (yıl içinde toplam 31 çocuk) sehven desteğinin devam etmesinden kaynaklı olarak 140.418,84 TL'lik bir fark olduğu; ödemelerin YBS'deki tutarlarının düzeltilmesinden kaynaklı olarak ise 40.942,45 TL'lik bir fark bulunmuştur. Diğer taraftan YBS modülünde yer alıp MİF belgesinde yer almayan ödeme yapılmamış olan 60.833,60 TL'lik bir meblağ da farkın oluşmasına neden olmuştur. Söz konusu farklar tabloda belirtilmiş olup son olarak yıl içerisinde toplam - 11.678,29 TL'lik fark bulunmaktadır. (EK-65 Kişi Listeleri ve Fark Ödemeleri)

6-)Farkın oluşmasındaki bir diğer önemli etken ise memur maaş katsayısındaki artış nedeniyle yapılmak zorunda bulunan fark ödemeleridir. Ancak burada katsayı değişimlerinde YBS modülünün hatalı tutar göstermesi nedeniyle Ocak ayında eksik tutarlı olarak bu ödemeler vatandaşa yapılmıştır. Şubat ayında mevcut MİF ödemelerinin dışında 855.819,22 TL ödeme görülmektedir.(EK:66). Yapılan incelemede EK-66'da yer alan fark ödeme listesindeki ilk 397 kişinin kayıtları Ocak ayı YBS dökümlerinde mevcuttur. Şubat ayına gelindiğinde bu 397 kişiye fark olarak 770.227,13 TL ödeme yapılmış, bu kişilerin doğru tutardan ödeme alması İstanbul İl Müdürlüğünce sağlanmıştır. Diğer taraftan toplam 855.819,22 TL'lik ödemenin kalanı olan 85.592,09 TL'lik ödeme ise Şubat ayı YBS dökümünde bulunmaktadır. Ancak İstanbul İl Müdürlüğü tarafından Şubat ayı büyük MİF listesinden ödenmemiş, fark ödemeleriyle birlikte bu listede ödenmiştir. Bu nedenle Şubat ayında YBS dökümü ve MİF arasında 790.419,23 TL fark, bu hizmetin işleyişinde zorunlu olarak başvuru olan bir yol olmuştur. Farkların oluştuğu Ocak ve Temmuz aylarından sonra her zaman bu tür farklar oluşabilmektedir. Dolayısıyla 770.227,13 TL'lik farkta ortadan kaldırılınca Şubat ayında 20.192,10 TL'lik fark bulunmaktadır.

7-)İstanbul İl Müdürlüğü ile yapılan görüşmelerde İl Müdürlüğü hesabında çeşitli nedenlerle banka hesaplarına aktarılamayan ödenekler (müracaatçının ölümü, hesabın

kapanması, desteklenen çocuğun ölümü veya kurum bakımına alınması) zaman zaman saymanlık hesaplarına gelir olarak kaydedilmektedir. Bu kapsamda 30.482,18 TL'nin gelir olarak kaydedildiği belirtilmiştir. Bu da farklardan biri olarak karşımıza çıkmış, tabloda yer verilmiştir.

8-)İstanbul İl Müdürlüğünce MİF ödeme tutarlarının 183.951.253,71 TL olduğu e-Bütçe sisteminde yer alan harcamanın ise 183.959.328,65 TL, farkın ise 8.074,94 TL olduğu görülmüştür.

9-) Detaylı olarak yapılan çalışmaların neticesinde ortaya çıkan farkların nedeni olarak, YBS dökümünde yer almamasına rağmen adresi il dışında olan ve desteğin sonlandırılması gereken kişilerin listede tutularak ödemesinin yapıldığı (EK: 65) ve MİF belgesinde yer almaya devam ettiği (140.414,84 TL);diğer taraftan YBS sisteminden alınan listedeki hatalı verilerin ise sadece ödeme listesinden düzeltmeler yapılarak ödendiği (40.942,39TL) görülmüş; EK-67 ve EK-68'de yer alan talimat yazılarına rağmen YBS dışında ödeme listesi hazırlandığı anlaşılmıştır. YBS sistemi ödemelerinde ve veri girişlerinde suistimal yaşanmaması için İl müdürlüklerine yazılan Müsteşar imzalı 10.03.2016 tarih ve 36234 sayılı talimat yazısında (EK:67) “YBS kaydı yapılmayan hiçbir vakaya ödeme yapılmaması” talimatlandırılmıştır.

Ayrıca YBS, SED veri girişi yapan kişilerde aynı yetki ile her işlemin yapılabiliyor olması nedeniyle Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ile ortak çalışma yürütülerek 27.06.2018 tarih ve 68958 sayılı yazımız (EK:68) ile tüm yetkiler iptal edilerek yeniden düzenleme yapılmıştır. Ödeme yetkisi ile veri giriş yetkisi ayrılmıştır. Ödeme yetkisi bulunan personele veri girişi yetkisi verilemeyeceği açıkça vurgulanmış ve talimatlandırılmıştır. İl Müdürlüklerince YBS dışında ödeme yapılmasının tek istisnası ise fark ödemeleri olup bu hususta hizmetin doğası gereği ödeme tutarlarının farkından oluşan tutarlar zorunlu olarak daha sonra ödenmektedir.

10-) Sorunun YBS boyutuyla ilgili olarak; YBS Modülü Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu döneminde yazılımı yapılmış, ancak zorunlu ihtiyaçlar bazında revizeler yapılabilmektedir. Sistemin köklü değişimler için altyapısının uygun olmadığı çeşitli zamanlarda Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca belirtilmiştir.

Bu nedenle Aile Bilgi Sistemi (ABS)'nin oluşturulmasına yönelik çalışmalar Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca devam etmekte olup SED hizmetiyle ilgili iş ve işlemlerin ABS modülü üzerinden yürütülmesine yönelik çalışmalar sürdürülmektedir.

Bulguya ilişkin olarak Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünce İstanbul Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğünün SED ödemelerine ilişkin tablo hazırlanmıştır. (EK-69)

Ayrıca konu ile ilgili, İstanbul ilinde Başkanlığımız Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca da inceleme yapılacaktır.” denilmiştir.

**Sonuç olarak** Kamu İdaresinin yaptığı açıklamalardan anlaşıldığı ve bulguda da ifade edildiği üzere, SED ödemelerinde YBS modülünün gerekli kontrolleri yapamadığı, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğüne YBS ödeme listelerinin belirli bir tarih itibarıyla sabitlenmediği, sonradan ek tahakkuk yapılabildiği veya YBS'den alınmış olan banka listelerinin ödeme aşamasında değiştirilebildiği görülmektedir. Kamu idaresi cevabında bahsedilen SED ödemelerinin ABS modülü üzerinden yürütülmesine ilişkin çalışmalar ile modülün iç kontrollerinin güçlendirilmesi ve sistemin suistimale mahal vermeyecek güvenilirlikte olması sağlanmalıdır.

### **BULGU 7: Engelli Evde Bakım Ödemeleri Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin Bakanlıkça Yayınlanmaması**

Bakıma muhtaç engellilerin tespiti ve değerlendirilmesi ile bakım hizmetlerine, bakım ücretlerine ve ödemelerine ilişkin usul ve esasları belirleyen Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tesbiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik 2016 yılında yürürlükten kaldırılmış olmasına rağmen, Kamu İdaresi evde bakım ödemelerine ilişkin yeni usul ve esasları düzenleyen yönetmeliği halen yayımlamamıştır.

2011 yılında, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Sosyal Kurumu Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün birleşmesiyle kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin olarak geniş bir alana hizmet vermeye başlamış ve bu nedenle 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu da dahil olmak üzere, sosyal yardım ve hizmet alanındaki mevzuatta önemli değişiklikler yapılmıştır.

04.11.2016 tarih ve 29878 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Engelli Bireylere Yönelik Özel Bakım Merkezleri Yönetmeliğinin 67 inci maddesi ile; 30.07.2006 tarihli ve 26244 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ve bakıma muhtaç engellilerin tespiti, değerlendirilmesi ve bakım hizmet türlerini belirleyen Bakıma Muhtaç Özürlülerin Tesbiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik yürürlükten kaldırılmış ancak Engelli Bireylere Yönelik Özel Bakım Merkezleri Yönetmeliğinin geçici 1 inci maddesi ile, kaldırılan Yönetmeliğin 2828 sayılı Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına yeni bir düzenleme yapıncaya kadar devam olunacağı ifade edilmiştir.

Engelli evde bakım ödemelerinin usul ve esaslarını belirleyen yukarıda anılan Yönetmelik 2006 tarihinde yayımlanmış bir yönetmelik olup, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü döneminde hazırlanmıştır. Ancak Kamu İdaresinin, 2016



yılında yürürlükten kaldırdığı söz konusu yönetmelik sonrasında gelişen yeni ihtiyaçlar ve yasal değişiklikler nedeniyle ortaya çıkan sorunları ve boşlukları o tarihten bu yana Genelgeler yayımlayarak çözmeye çalıştığı görülmüştür.

Bu nedenle, engellilere yönelik önemli bir destek hizmeti olan evde bakım hizmeti dolayısıyla yapılan ödemelerin usul ve esaslarının, yasalarda yapılan değişikliklere uygun olarak hazırlanacak yeni bir yönetmelik ile belirlenmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, engelli evde bakım ödemelerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin yönetmelik çalışmalarına başlandığı ancak yönetmeliğin henüz yayımlanmadığı, yapılan bu taslak yönetmelik çalışması ile evde bakım aylığına ilişkin başvuru, değerlendirme, karar ve ödemeler ile ilgili iş süreçlerinin açıkça tanımlandığı uygulamada tespit edilen sorunların ve muğlaklıkların giderildiği, aylığın durdurulması ve kesilmesi süreçlerinin netleştirildiği; taslak yönetmelik ve buna göre yapılacak bilişim altyapısına ilişkin çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak*** evde bakım hizmeti dolayısıyla yapılan ödemelerin usul ve esaslarına ilişkin düzenlemenin, yasalarda yapılan değişikliklere ve gelişen yeni ihtiyaçlara uygun olarak, uygulamada yaşanan boşlukları ve sıkıntıları giderecek şekilde yayımlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 8: Engelli Sağlık Kurulu Rapor Bilgilerinin Sağlık Bakanlığından Elektronik Ortamda Alınmasına İlişkin Usul ve Esasların Belirlenip Yayımlanmaması**

Sosyal yardım ve hizmetlerin tutar olarak önemli bir payını teşkil eden 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'na göre yapılan engelli evde bakım ödemeleri ile 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'a göre yapılan aylık ödemelerinde aranan engelli sağlık kurulu raporlarının, Kamu İdaresinin veri tabanına aktarılmasına ilişkin olarak belirlenmesi gereken usul ve esaslar 31.12.2018 tarihi itibarıyla hazırlanıp yayımlanmamıştır.

30.03.2013 tarih ve 28603 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliğin 14'üncü maddesinde, özürlü sağlık kurulu raporu vermeye yetkili sağlık kurumlarının özürlü sağlık kurulu raporlarına ait bilgileri Sağlık Bakanlığı veri tabanına aktaracağı; Sağlık Bakanlığının, veri tabanındaki bu bilgileri, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının belirlediği veri yapısında Ulusal Özürlüler Veri tabanına aktarılmak üzere her ayın ilk haftası Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na elektronik ortamda göndereceği; özürlülük bilgilerinin Ulusal Özürlüler Veri tabanına aktarılmasına yönelik teknik yöntem ile özürlülük bilgilerinin

elektronik ortamda alınmasına ilişkin usul ve esasların Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'a göre yapılan engelli aylıklarında, ağır engel şartı aranmayıp, farklı engel oranlarına göre farklı gösterge rakamları üzerinden ödeme yapılmakta; 2828 sayılı Kanuna göre yapılan ödemelerde ise ağır engel şartına sahip engelli vatandaşlar için, farklı engel oranlarına tek gösterge rakamı üzerinden ödeme yapılmaktadır.

Kamu İdaresinde yapılan denetim çalışmalarında, anılan Yönetmelikte bahsi geçen kamu idareleri arasında elektronik ortamda aylık olarak herhangi bir veri akışı olmadığı ve bununla birlikte aynı kişi için farklı tarihlerde, farklı sağlık kurumlarından, farklı engel oranlarında ve engellilik ölçütlerinde (ağır engel ya da ağır engel değil), farklı geçerlilik sürelerinde sağlık raporları düzenlendiği görülmüştür. Sonradan alınan ve engelinin durumunda ödemediği yararlanmasına ilişkin değişiklik olduğunu (ağır engelin ortadan kalkması gibi) gösteren sağlık kurulu raporlarının engelli bakıcısı tarafından idareye ibraz edilmediği durumlarda, idarenin eski tarihli rapora göre ödemelere devam edebileceği görülmüştür.

Sözü edilen idareler arası veri paylaşımının uygulanmasıyla birlikte sahte veya tahrif edilmiş engelli sağlık kurulu raporu kullanılması, süresi dolan raporların tespit edilememesi veya ödemediği yararlanma şartlarını sağlamayan yeni tarihli sağlık kurulu raporu olmasına rağmen eski tarihli rapora göre ödemelere devam edilmesi gibi önemli riskler en aza indirilecektir.

Bu itibarla, sosyal yardım ve hizmetlerin önemli bir payını oluşturan evde bakım hizmeti dolayısıyla alınan sağlık kurulu raporlarının, mevzuatın öngördüğü şekilde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının veri tabanına aylık olarak aktarılmasına ilişkin teknik yöntem ile usul ve esasların ivedilikle hazırlanacak bir yönetmelik ile yürürlüğe konulması gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Sağlık Bakanlığı işbirliğinde engellilerin çeşitli hak ve hizmetlerden yararlanmalarında temel belirleyici niteliği taşıyan engelli sağlık kurulu raporu düzenlenmesi sürecinin iyileştirilmesi ve kalitesinin artırılması amacıyla yönelik olarak bir dizi çalışma gerçekleştirildiği; çocukların ve yetişkinlerin farklı ihtiyaçlarının olması dikkate alınarak Çocuklar İçin Özel Gereksinim Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik (ÇÖZGER) ve Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik (ESKR) olmak üzere iki ayrı yönetmelik hazırlandığı; her iki yönetmelikte de engel oranının özel gereksinim düzeylerinin belirlenmesinin standart hale getirilmesi, ağır engellilik değerlendirilmesi ve raporların güvenliğinin sağlanarak

elektronik ortamda hazırlanması ve depolanması ile ilgili kurumlarla paylaşılması konularında önlemler alınmasının amaçlandığı; ÇÖZGER Yönetmeliği ile engel oranları, ağır engellilik değerlendirmelerinin standartlaştırılması, elektronik ortamda raporun hazırlanıp depolanarak diğer kurumlarla paylaşılmasının amaçlandığı; erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmeliğinde (ESKR) ise daha önceki yönetmelik kapsamında olmayan bazı hastalıkların eklenmesi, ağır engellilik değerlendirmesinde yaşanan güçlükler ve veri paylaşımında yaşanan sorunları gidererek çeşitli önlemlerin alınmasının amaçlandığı; ayrıca engellilerin bakım hizmetlerinden yararlanmalarında kullanılan “ağır engelli” değerlendirilmesinde önemli değişikliğe gidilmesinin amaçlandığı, bu sebeple “kısmi bağımlı engelli birey” ve “tam bağımlı engelli birey” tanımlarının yapıldığı; engelli sağlık kurulu raporların da aynı kişi için engel oranlarının ve ağır engellilik tespitlerinin değişimi, verilerin toplanması ve kurumlar arasında paylaşım alanlarındaki sorunların ÇÖZGER ve ESKR Yönetmelikleri ile en aza indirgenebileceğinin düşünüldüğü; bu amaçla hazırlanan, ÇÖZGER ve ESKR Yönetmeliklerinin 20.02.2019 tarihli ve 30692 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdiği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** bulguda da bahsedildiği üzere 30.03.2013 tarihinde yayımlanan Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik’in ilgili maddesinde; özürlü sağlık kurulu raporu vermeye yetkili sağlık kurumlarınca özürlü sağlık kurulu raporlarına ait bilgilerin Sağlık Bakanlığı veri tabanına aktarılacağı; veri tabanındaki bu bilgilerin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının belirlediği veri yapısında her ayın ilk haftasında Sağlık Bakanlığınca Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na elektronik ortamda gönderileceği; özürlülük bilgilerinin aktarılmasına yönelik usul ve esasların Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirleneceği ifade edilmiş olmasına rağmen, geçen bu kadar sürede özürlülük bilgilerinin alınmasına yönelik olarak Bakanlık tarafından mevzuatın öngördüğü (usul ve esasların belirlenmesine dair) herhangi bir çalışma yapılmamış ve engelli sağlık kurulu raporlarına ait veriler elde edilmeye çalışılmamıştır. Bununla birlikte, anılan Yönetmeliği yürürlükten kaldıran Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmelik’te, yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren rapor vermeye yetkili sağlık kurum ve kuruluşlarının raporların elektronik ortamda düzenlenmesine dair sistemlerini bir yıl içerisinde tamamlayacağı ve raporların sistem üzerinden, ilgili kamu kurumlarınca paylaşılacağı ifade edildiğinden, sosyal yardım ve hizmetlerin önemli bir payını oluşturan evde bakım ödemesine dayanak teşkil eden sağlık kurulu raporlarına ilişkin veri aktarımının sağlanmasına ilişkin gerekli çalışmaların yapılması ve tedbirlerin alınması gerekmektedir.

---

---

**BULGU 9: Sağlık Bakanlığı Engelli Sağlık Kurulu Raporu Veri Tabanında Kaydı Bulunmayan Kişiler ile Kaydı Olup Ağır Engelli Olmayan Kişiler İçin Evde Bakım Ödemesi Yapılması**

Sağlık Bakanlığının engelli sağlık kurulu raporu (ESKR) veri tabanında kaydı olmayan kişiler için ve Sağlık Bakanlığının ESKR veri tabanında kaydı olup da ağır engeli bulunmayan kişiler için 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'na göre bu kişilerin bakıcılarına engelli evde bakım ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun ek 7 inci maddesi uyarınca yapılan evde bakım ödemeleri için aynı Kanununun 3 üncü maddesi ile belirlenen “bakıma ihtiyacı olan engelli” olma şartı, ağır engel kaydı içeren ESKR alınmasına bağlanmıştır. Söz konusu raporlar Sağlık Bakanlığı tarafından yayımlanan ve 31.12.2018 itibariyle yürürlükte olan Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre düzenlenmektedir.

Yapılan denetimlerde, Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliğin 14 üncü maddesi gereğince, engelli sağlık kurulu raporlarına ilişkin verilerin Sağlık Bakanlığından Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına, aylık olarak aktarılması gerektiği halde bunun yapılmadığı görülmüştür.

Bunun yanında yapılan dosya denetimlerinde aynı kişi için farklı tarihlerde, farklı sağlık kurumlarından, farklı engel oranlarında ve engellilik ölçütlerinde, farklı geçerlilik sürelerinde sağlık raporları düzenlendiği tespit edilmiştir. Sonradan alınan ve engellinin destek ödemesinden yararlanma şartını ortadan kaldıran sağlık kurulu raporlarının idareye ibraz edilmediği durumlarda, idarenin geçerliliğini yitirmiş eski tarihli rapora göre ödemelere devam edebileceği görülmüştür.

Anılan hususların incelenmesi amacıyla Sağlık Bakanlığından ESKR verileri alınmış ve bunlar Sayıştay Başkanlığı Veri Analizi Programı (VERA) sistemine aktarılmıştır. Bu kapsamda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığından alınan 2018 yılı engelli evde bakım destek ödemelerine ilişkin veri ile Sağlık Bakanlığından alınan ESKR verisi VERA programı vasıtasıyla karşılaştırılmıştır. Bu çalışmalarda ödeme alan kişilerin anılan Yönetmelik uyarınca almış oldukları ve sistemde kaydı bulunan en son tarihli raporları esas alınmıştır.

Karşılaştırma sonucunda, Sağlık Bakanlığının ESKR veri tabanında kaydı olmayan aylık ortalama 62.807 kişi için (Tablo 7) ve Sağlık Bakanlığının ESKR veri tabanında kaydı olup da ağır engeli bulunmayan aylık ortalama 35.554 kişi (Tablo 8) için ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

**Tablo 7: Sağlık Bakanlığı Sisteminde ESKR Olmadığı Halde Engelli Evde Bakım Ödemesi Alanlar**

Ödeme Ayı	Sağlık Bakanlığı Sisteminde Kayıtlı ESKR Olmayıp Ödeme Alan Kişi Sayısı
<b>Ocak</b>	62.556
<b>Şubat</b>	62.643
<b>Mart</b>	65.854
<b>Nisan</b>	65.691
<b>Mayıs</b>	65.433
<b>Haziran</b>	65.053
<b>Temmuz</b>	64.732
<b>Ağustos</b>	64.380
<b>Eylül</b>	63.211
<b>Ekim</b>	63.285
<b>Kasım</b>	63.764
<b>Aralık</b>	47.087
	<b>Aylık Ortalama = 62.807 kişi</b>

**Tablo 8: Sağlık Bakanlığı Sisteminde ESKR Olup, Raporunda Ağır Engel Bulunmadığı Halde Engelli Evde Bakım Ödemesi Alanlar**

Ödeme Ayı	Ağır Engel Kayıtlı ESKR Bulunmayıp Ödeme Alan Kişi Sayısı
<b>Ocak</b>	34.845
<b>Şubat</b>	35.162
<b>Mart</b>	36.398
<b>Nisan</b>	36.483
<b>Mayıs</b>	36.832
<b>Haziran</b>	36.597
<b>Temmuz</b>	36.329
<b>Ağustos</b>	36.418
<b>Eylül</b>	35.318
<b>Ekim</b>	35.552
<b>Kasım</b>	36.226
<b>Aralık</b>	30.489
	<b>Aylık Ortalama = 35.554 kişi</b>

Tablo 7’de aylık olarak gösterilen sayıdaki kişilerin 2828 sayılı Kanun kapsamında engelli evde bakım ödemesi almaları için adlarına düzenlenmiş Sağlık Bakanlığı ESKR veri tabanında kayıtlı bir sağlık kurulu raporu olmadığı; Tablo 8’de aylık olarak gösterilen sayıdaki kişilerin ise ESKR’de ağır engel kaydı olmadığı halde bakıcılarına destek ödemesi yapıldığı anlaşılmaktadır.

Sağlık Bakanlığı sisteminde kayıtlı ESKR’inde ağır engelli olmadığı halde engelli evde bakım ödemesi alanlar ile Sağlık Bakanlığı sisteminde kayıtlı ESKR’si olmadığı halde engelli

evde bakım ödemesi alanlara ilişkin gerekli incelemeler yapılarak, geri alınması gereken tutarların ilgili kişiler adına alacak hesaplarına kayıtları yapıldıktan sonra takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir. Bunun yanında, hak sahiplerinin haklarının korunması, engellilerin hizmete erişiminin kolaylaştırılması ile fazla ve yersiz ödemelerin önlenmesi için başvuru işlemleri de dahil tüm süreçlerin elektronik ortamda yürütülmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** evde bakım aylığı alan kişilerin engelli sağlık kurulu raporlarının elektronik ortamda temin ve teyidine yönelik olarak; düzenlenen tüm raporların veri tabanına işlenmesi ile ilgili çalışmaların Sağlık Bakanlığınca devam ettiği; bu nedenle veri tabanında yer almayan raporların düzenlenmediği sonucunun çıkarılmaması; veri tabanında yer almamakla birlikte raporun aslını, noter onaylı suretini veya hastane başhekimliği tarafından onaylanmış suretini ibraz eden kişilerin başvurularının değerlendirilmeye alındığı; bununla birlikte 20/02/2019 tarihli ve 30692 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmeliğin Geçici 1’inci maddesinde raporların elektronik ortamda düzenlenmesine dair sistemlerin bir yıl içerisinde tamamlanacağı hükmünün yer aldığı; bu doğrultuda, ilgili Bakanlıkça 1(bir) yıl içinde, tüm raporların elektronik ortamda düzenleneceği; Yönetmelikte hükme bağlanan bu durumun gerçekleşmesiyle birlikte sistemsel entegrasyon sağlanacağı ve vatandaşın rapor talep edilmeyerek rapor durumlarındaki değişikliklerin anlık olarak takip edileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** bulguda da bahsedildiği üzere 30.03.2013 tarihinde yayımlanan Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik’in ilgili maddesinde; özürlü sağlık kurulu raporu vermeye yetkili sağlık kurumlarının özürlü sağlık kurulu raporlarına ait bilgileri Sağlık Bakanlığı veri tabanına aktaracağı; Sağlık Bakanlığının, veri tabanındaki bu bilgileri, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının belirlediği veri yapısında her ayın ilk haftası Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na elektronik ortamda göndereceği; özürlülük bilgilerinin aktarılmasına yönelik teknik yöntem ile özürlülük bilgilerinin elektronik ortamda alınmasına ilişkin usul ve esasların Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirleneceği ifade edilmiş olmasına rağmen, şimdiye değin özürlülük bilgilerinin alınmasına yönelik olarak usul ve esasların belirlenmesi kapsamında herhangi bir çalışma yapılmamış ve engelli sağlık kurulu raporlarına ait veriler alınmamıştır. Bu verilerin elde edilmemesi, yapılan dosya denetimlerinde, aynı kişi için farklı tarihlerde, farklı sağlık kurumlarından, farklı engel oranlarında ve engellilik ölçütlerinde, farklı geçerlilik sürelerinde sağlık raporları düzenlenmesine rağmen ödemelerin devam ettirilmesi yahut eski tarihli rapordaki geçerliliğini yitirmiş engellilik ölçütlerine göre ödemelerin devam

ettirilmesi gibi sonuçların doğmasına ve bu alanın oldukça riskli ve kontrolsüz kalmasına neden olmuştur.

Bu itibarla, usulsüz ödeme yapılması suretiyle kamu zararına neden olunmaması için Sağlık Bakanlığı sisteminde kayıtlı ESKR’inde ağır engelli olmadığı halde engelli evde bakım ödemesi alanlar ile Sağlık Bakanlığı sisteminde kayıtlı ESKR’si olmadığı halde engelli evde bakım ödemesi alanlara ilişkin gerekli incelemeler yapılarak, geri alınması gereken tutarların ilgili kişiler adına alacak hesaplarına kayıtları yapıldıktan sonra takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

**BULGU 10: Sağlık Bakanlığı Engelli Sağlık Kurulu Raporu Veri Tabanında Kaydı Bulunmayan Kişiler ile Kaydı Olup Engel Oranı %40’ın Altında Olan Kişiler İçin Engelli Aylığı ve 18 Yaşından Küçük Engelli Yakını Aylığı Ödemesi Yapılması**

Kamu İdaresinde yapılan denetimlerde Sağlık Bakanlığının sağlık kurulu raporu veri tabanında kaydı olmayan kişilere ve Sağlık Bakanlığının sağlık kurulu raporu veri tabanında kaydı olup engel oranı % 40’ın altında olan kişilere, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun’a göre engelli aylığı ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu ödemelerin yapılması 2022 sayılı Kanununun 2 nci maddesi ile belirlenen engelli olma şartı ile yine anılan Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşları ile Engelli ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmeliğin” 2 nci maddesi gereğince % 40 ve üzeri engelli kaydı içeren engelli sağlık kurulu raporu alınmasına bağlanmıştır. Söz konusu raporlar Sağlık Bakanlığı tarafından yayımlanan ve 31.12.2018 tarihi itibarıyla yürürlükte olan Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre düzenlenmektedir.

Yapılan denetimlerde, Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmeliğin 14 üncü maddesi gereğince engelli sağlık kurulu raporlarına ilişkin verilerin Sağlık Bakanlığından Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına aylık olarak aktarılması gerektiği halde bunun yapılmadığı görülmüştür.

Bunun yanında yapılan dosya denetimlerinde aynı kişi için farklı tarihlerde, farklı sağlık kurumlarından, farklı engel oranlarında ve engellilik ölçütlerinde, farklı geçerlilik sürelerinde sağlık raporları düzenlendiği tespit edilmiştir. Sonradan alınan ve engellinin sosyal yardım ödemesinden yararlanma şartını ortadan kaldıran sağlık kurulu raporlarının idareye ibraz edilmediği durumlarda, idarenin geçerliliğini yitirmiş eski tarihli rapora göre ödemelere devam

ettiği görülmüştür.

Anılan hususların incelenmesi amacıyla Sağlık Bakanlığında engelli sağlık kurulu raporlarına ilişkin veri alınmış ve bunlar Sayıştay Başkanlığı Veri Analiz Programı (VERA) sistemine aktarılmıştır. Bu kapsamda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığında alınan 2018 yılı engelli aylık (bakıma muhtaç engelli aylığı, engelli aylığı, engelli yakını aylığı) ödemelerine ilişkin veri ile Sağlık Bakanlığında alınan engelli sağlık kurulu raporları verisi VERA programı vasıtasıyla karşılaştırılmıştır. Bu çalışmalarda ödeme alan kişilerin anılan Yönetmelik uyarınca almış oldukları ve sistemde kaydı bulunan en son tarihli raporları esas alınmıştır. Yapılan karşılaştırmanın sonuçları Tablo 9 ve Tablo 10'da gösterilmiştir.<sup>1</sup>

**Tablo 9: Sağlık Bakanlığı Sisteminde Kayıtlı Sağlık Kurulu Raporu Olmadığı Halde Engelli Aylığı Ödemesi Alanlar**

Ödeme Ayı	Sağlık Bakanlığı ESKR Kayıt Sisteminde Olmayıp Ödeme Alan Kişi Sayısı
<b>Mart Ödemesi</b>	<b>138.458</b>
<b>Haziran Ödemesi</b>	<b>132.216</b>
<b>Eylül Ödemesi</b>	<b>130.033</b>
<b>Ekim Ödemesi</b>	<b>122.151</b>
<b>Kasım Ödemesi</b>	<b>120.390</b>

**Tablo 10: Sağlık Bakanlığı Sisteminde Kayıtlı Sağlık Kurulu Raporu Olup, Raporunda Engel Oranı %40'ın Altında Olduğu Halde Engelli Aylığı Ödemesi Alanlar**

Ödeme Ayı	Sağlık Bakanlığı ESKR Kayıt Sisteminde Engel Oranı %40 Altı Olduğu Halde Ödeme Alan Kişi Sayısı
<b>Mart Ödemesi</b>	<b>15.791</b>
<b>Haziran Ödemesi</b>	<b>16.145</b>
<b>Eylül Ödemesi</b>	<b>15.701</b>
<b>Ekim Ödemesi</b>	<b>14.476</b>
<b>Kasım Ödemesi</b>	<b>14.516</b>

Tablo 9'da ödeme ayları itibariyle gösterilen sayıdaki kişilerin 2022 sayılı Kanun

<sup>1</sup> Engelli Aylığı 3 ayda bir ödenmekteyken yapılan değişiklikle Eylül ayından itibaren aylık olarak ödenmeye başlanmıştır. Aralık ödemesi ise 2019 yılı Ocak ayında yapılmaktadır.



kapsamında aylık almaları için Sağlık Bakanlığı veri tabanında kayıtlı adlarına düzenlenmiş bir sağlık kurulu raporu olmadığı; Tablo 10'da ödeme ayları itibariyle gösterilen sayıdaki kişilerin ise Sağlık Bakanlığı veri tabanında adlarına düzenlenen ESKR'de % 40 ve üzeri engelli kaydı olmadığı halde aylık aldığı anlaşılmaktadır.

Sağlık Bakanlığı veri tabanında kayıtlı ESKR'sinde engel oranı % 40 ve üzeri olmadığı halde engelli aylık ödemesi alanlar ile Sağlık Bakanlığı veri tabanında kayıtlı ESKR'si olmadığı halde engelli aylık ödemesi alanlara ilişkin gerekli incelemeler yapılarak, geri alınması gereken tutarların ilgili kişiler adına alacak hesaplarına kayıtları yapıldıktan sonra takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

Bunun yanında, hak sahiplerinin haklarının korunması, engellilerin hizmete erişimin kolaylaştırılması ile fazla ve yersiz ödemelerin önlenmesi için başvuru işlemleri de dahil tüm süreçlerin elektronik ortamda yürütülmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, evde bakım aylığı alan kişilerin engelli sağlık kurulu raporlarının elektronik ortamda temin ve teyidine yönelik olarak; düzenlenen tüm raporların veri tabanına işlenmesi ile ilgili çalışmaların Sağlık Bakanlığınca devam ettiği; bu nedenle veri tabanında yer almayan raporların düzenlenmediği sonucunun çıkarılmaması; veri tabanında yer almamakla birlikte raporun aslını, noter onaylı suretini veya hastane başhekimliği tarafından onaylanmış suretini ibraz eden kişilerin başvurularının değerlendirilmeye alındığı; bununla birlikte 20/02/2019 tarihli ve 30692 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Erişkinler İçin Engellilik Değerlendirmesi Hakkında Yönetmeliğin Geçici 1'inci maddesinde raporların elektronik ortamda düzenlenmesine dair sistemlerin bir yıl içerisinde tamamlanacağı hükmünün yer aldığı; bu doğrultuda, ilgili Bakanlıkça 1(bir) yıl içinde, tüm raporların elektronik ortamda düzenleneceği; Yönetmelikte hükme bağlanan bu durumun gerçekleşmesiyle birlikte sistemsel entegrasyon sağlanacağı ve vatandaşın rapor talep edilmeyerek rapor durumlarındaki değişikliklerin anlık olarak takip edileceği ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak*** bulguda da bahsedildiği üzere 30.03.2013 tarihinde yayımlanan Özürlülük Ölçütü, Sınıflandırması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik'in ilgili maddesinde; özürlü sağlık kurulu raporu vermeye yetkili sağlık kurumlarının özürlü sağlık kurulu raporlarına ait bilgileri Sağlık Bakanlığı veri tabanına aktaracağı; Sağlık Bakanlığının, veri tabanındaki bu bilgileri, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının belirlediği veri yapısında her ayın ilk haftası Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na elektronik ortamda göndereceği; özürlülük bilgilerinin aktarılmasına yönelik teknik yöntem ile özürlülük bilgilerinin elektronik ortamda alınmasına ilişkin usul ve esasların

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirleneceği ifade edilmiş olmasına rağmen geçen bu kadar sürede özür lülük bilgilerinin alınmasına yönelik olarak Bakanlık tarafından mevzuatın öngördüğü (usul ve esasların belirlenmesine dair) herhangi bir çalışma yapılmamış ve engelli sağlık kurulu raporlarına ait veriler elde edilmeye çalışılmamıştır. Bu verilerin elde edilmemesi, yapılan dosya denetimlerinde, aynı kişi için farklı tarihlerde, farklı sağlık kurumlarından, farklı engel oranlarında ve engellilik ölçütlerinde, farklı geçerlilik sürelerinde sağlık raporları düzenlenmesine rağmen ödemelerin devam ettirilmesi yahut eski tarihli rapordaki geçerliliğini yitirmiş engellilik ölçütlerine göre ödemelerin devam ettirilmesi gibi sonuçların doğmasına ve bu alanın oldukça riskli ve kontrolsüz kalmasına neden olmuştur.

Bu itibarla, usulsüz ödeme yapılması suretiyle kamu zararına neden olunmaması için Sağlık Bakanlığı veri tabanında kayıtlı ESKR'sinde engel oranı % 40 ve üzeri olmadığı halde engelli aylık ödemesi alanlar ile Sağlık Bakanlığı veri tabanında kayıtlı ESKR'si olmadığı halde engelli aylık ödemesi alanlara ilişkin gerekli incelemeler yapılarak, geri alınması gereken tutarların ilgili kişiler adına alacak hesaplarına kayıtları yapıldıktan sonra takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

**BULGU 11: Kamu İdaresince Fazla ve Yersiz Ödendiği Tespit Edilen Alacakların Mevzuata Aykırı Olarak Silinmesi ve Bu İşlemlerin Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi**

a) Kamu İdaresince Fazla ve Yersiz Ödendiği Tespit Edilen Alacakların Mevzuata Aykırı Olarak Silinmesi

Engelli evde bakım ödemeleri 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun ek 7 nci maddesi uyarınca yapılmaktadır. Söz konusu maddenin son fıkrasında birinci fıkra ile belirlenen hane halkı gelir ölçütünü aşan gelir değişikliğinin tespiti hâlinde bu madde kapsamında yapılan ödemelerin durdurulacağı ve değişikliğin meydana geldiği tarihten itibaren yasal faizi ile birlikte genel hükümlere göre takip ve tahsil edileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere yasa hükmü ile engelli evde bakım yardımı alma şartlarını taşımadığı anlaşılan kişilerden yersiz ödenen tutarların geri alınacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu haliyle söz konusu alacaklar yasadan doğan kamu alacağıdır. Dolayısıyla söz konusu alacakların takip ve tahsilatının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılması gerekmektedir. Bu kapsamdaki alacakların silinmesi yine 6183 sayılı Kanunu'nun 106 ncı maddesindeki terkin sınırı (2018 yılı için 20 TL) kapsamında

yapılabilecektir. Bunun dışında bu alacakların takip ve tahsilinden vazgeçilebilmesi ancak bu yönde yapılacak yasal bir düzenleme ile mümkün olacaktır.

Nitekim 18.01.2017 tarih ve 6770 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesiyle 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'na geçici 15 inci madde eklenmiş ve bu maddede; *“Gerçeğe uygun olmayan belge ve sağlık kurulu raporu kullanımı nedeniyle yapılan ödemeler hariç olmak üzere, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar bu Kanununun Ek 7 nci maddesi kapsamında fazla ve yersiz ödenen ve geri alınması gereken tutarlar ile bunlardan doğan faizler terkin olunur. Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce bu kapsamda tahsil edilmiş olan tutarlar bakımından ilgili kişiler lehine hiçbir şekilde alacak hakkı doğmaz ve yapılmış olan tahsilatlar iade edilmez. Açılmış olan davalarda yargılama gideri ile vekâlet ücretine hükmolunmaz, hükmolunanlar tahsil edilmez.”* hükmüne yer verilerek anılan alacakların silinmesi yasal düzenleme yapılarak gerçekleştirilmiştir.

Ancak Kamu İdaresinde yapılan denetimlerde 18.01.2017 tarihinden sonra 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun ek 7 nci maddesi kapsamında yersiz ödenen ve geri alınması gereken 675 milyon 285 bin 400,56 TL tutarındaki kamu alacağının herhangi bir kanuni düzenleme olmaksızın, Valilik, Kaymakamlık veya İl Müdürlüğü oluru alınarak takip ve tahsilinden vazgeçildiği görülmüştür. Her ne kadar bu kararların Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 11 inci maddesine dayanılarak alındığı belirtilmiş ise de ilgili maddenin başlığı *“Adli uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli, uzlaşma ve vazgeçme yetkileri”*dir ve madde içeriğinde idarelerin herhangi bir sözleşmeye dayanıp dayanmadığına, yargıya intikal edip etmediğine bakılmaksızın gerçek veya tüzel kişilerle aralarında çıkan her türlü hukuki uyuşmazlıktan kaynaklanan alacakların takip ve tahsilinden vazgeçilmesine dair düzenleme yapılmıştır. Ancak söz konusu alacaklar herhangi bir hukuki uyuşmazlıktan değil doğrudan yasa hükümlerinden doğmuş olduğundan, bunların takip ve tahsil edilmesi yasal bir yükümlülüktür. Bu kapsamda, gerçeğe uygun olmayan belge ve sağlık kurulu raporu kullanımı nedeniyle yapılan ödemeler hariç olmak üzere, Kanunun ek 7 nci maddesi kapsamında fazla ve yersiz ödenen ve geri alınması gereken tutarlar ile bunlardan doğan faizlerin borçluların ödeme gücü de dikkate alınarak terkin edilebilmesi için yasal düzenleme yapılması gerekmektedir.

b) Kamu İdaresince Fazla ve Yersiz Ödendiği Tespit Edilen Alacakların Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 84 üncü maddesine göre bütçe giderleri hesabına borç kaydedilmek suretiyle fazla ve yersiz verildiği, gerek yılı içinde, gerekse yılı geçtikten sonra tespit edilenler; Sayıştay, adlî, idarî ve askerî mahkemelerce tazmin

hükmedilenler ile zamanaşımına uğratılan alacaklardan dolayı Sayıştay tarafından sorumluları adına tazmin hükmedilen tutarların 140- Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, tahsilinde bütçeye gelir kaydedilmek üzere 600 - Gelirler Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Ayrıca yine anılan hükme göre herhangi bir yasa veya karar gereğince bu hesapta kayıtlı alacaklardan kısmen veya tamamen silinmesi gerekenlerin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresinde yapılan denetimlerde, il müdürlüklerince yapılan engelli evde bakım yardımı ödemelerinden yersiz ödendiği anlaşılarak geri alınması gerektiği tespit edilen tutarların tam olarak 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmediği, fazla ve yersiz ödemelerden doğan bu alacakların muhasebe dışında takip edilmeye çalışıldığı, ilgili muhasebe kayıtlarına ilişkin bilgi ve belgelere ise Kamu İdaresi tarafından tam olarak ulaşılamadığı görülmüştür. Ayrıca bu kapsamdaki alacakların tüm harcama birimleri genelinde anapara ve faiz tahsilatlarının ne şekilde gerçekleştirildiğine ilişkin Kamu İdaresinin herhangi bir bilgisi olmadığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresinden, bu kapsamdaki alacaklardan, Valilik, Kaymakamlık veya il müdürlüğü olurlarıyla terkin edilmesine karar verilenlere ilişkin olarak tüm il birimlerinden tablo halinde bilgi alınmıştır. Bu tabloda borçlu bilgileri, alacağın tutarı, alacağın oluştuğu tarih, alacağın terkinine ilişkin olurun tarihi, ödemenin yapıldığı il bilgisi bulunmaktadır. Söz konusu tabloda yer verilen silinmiş alacakların 2017 ve 2018 yılı toplam tutarı 675 milyon 285 bin 400,56 TL olmuştur.

Kamu İdaresinden, bu kapsamda yapılan alacak tahakkuk kaydı ve alınan olurlara dayanılarak yapılan terkin kayıtları ile bu işlemlere ilişkin muhasebe işlem fişlerinin temini istenmiştir. Ancak İdarece, söz konusu muhasebe kayıtlarının ve muhasebe işlem fişlerinin bir kısmının kendilerine verilmediği, listede yer alan kişilerden bir kısmına ilişkin olarak ise alacak tahakkuk kaydı olmaması nedeniyle terkin kaydı da olmadığı belirtilmiştir.

Diğer yandan, Hazine ve Maliye Bakanlığından alınan idareye ait muhasebe verilerinin incelenmesinde, İdarenin bazı il müdürlüklerine ait 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kayıtlı toplam tutarların o illerde Valilik, Kaymakamlık veya İl Müdürlüğü oluruyla terkin edilen tutardan oldukça az olduğu görülmüştür. Böylelikle silinen alacakların idare alacağı olarak ilgili hesaba kaydedilmeden doğrudan terkin edildiği anlaşılmıştır.

Kamu İdaresince fazla ve yersiz ödendiği tespit edilen alacakların anılan mevzuata uygun olarak 140- Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında; a)** özetle, 6183 sayılı Kanunun 1'inci maddesi ve 2828 sayılı Kanunun ek 7'nci maddesi, uyarınca yersiz veya fazla ödendiği tespit edilen evde bakım aylıklarının tahsilatının 6183 sayılı Kanuna göre değil, genel hükümlere göre gerçekleştirilmesi gerektiği; bahsi geçen alacakların Borçlar Kanunu'na tabi olduğu, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı İmza Yetkileri ve Yetki Devri Yönergesinin 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasının (c) bendi ile 659 sayılı KHK'nın 11'inci maddesinin ikinci fıkrasındaki yetkilerin, illerde valilere, ilçelerde kaymakamlara devredildiği; 10.06.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 4'üncü maddesinin birinci fıkrası doğrultusunda da; evde bakım yardımına ilişkin iş ve işlemlerin il müdürlüğü onayı ile yürütülmekte olduğu ve söz konusu işlemlerin valilik işlemi veya valilik onayına tabi işlem olduğu, ifade edilmiştir.

**b)** özetle, engelli evde bakım yardımı ödemelerinden yersiz ödendiği anlaşılarak geri alınması gerektiği tespit edilen tutarların, "Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" hükümleri kapsamında muhasebe kayıtlarının yapılması, takip ve tahsil edilmesine ilişkin İl müdürlüklerince gerekli tedbirlerin alınması amacıyla Strateji Geliştirme Başkanlığı ile Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğüne bilgilendirme yapıldığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak a)** Bulguda da detaylı olarak bahsedildiği üzere, engelli evde bakım ödemeleri 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nun ek 7 nci maddesi uyarınca yapılmaktadır. Söz konusu maddenin son fıkrasında ise birinci fıkra ile belirlenen hane halkı gelir ölçütünü aşan gelir değişikliğinin tespiti hâlinde bu madde kapsamında yapılan ödemelerin durdurulacağı ve değişikliğin meydana geldiği tarihten itibaren yasal faizi ile birlikte genel hükümlere göre takip ve tahsil edileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere yasa hükmü ile engelli evde bakım yardımı alma şartlarını taşımadığı anlaşılan kişilerden yersiz ödenen tutarların geri alınacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu haliyle söz konusu alacaklar yasadan doğan kamu alacağıdır. Dolayısıyla söz konusu alacakların takip ve tahsilatının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılması gerekmektedir. Bu kapsamdaki alacakların silinmesi yine 6183 sayılı Kanunu'nun 106 ncı maddesindeki terkin sınırı (2018 yılı için 20 TL) kapsamında yapılabilecektir. Bunun dışında bu alacakların takip ve tahsilinden vazgeçilebilmesi ancak bu yönde yapılacak yasal bir düzenleme ile mümkündür.

İdare cevabında belirtildiği üzere bu alacakların genel hükümlere yani Borçlar Kanununa göre tahsili söz konusu değildir. Zira bir borcun Borçlar Kanunu hükümlerine göre doğması

için sözleşmeden, haksız fiilden veya sebepsiz zenginleşmeden doğmuş olması gerekmektedir. Halbuki engelli evde bakım ödemeleri merkezi yönetim bütçesinden yasa hükümlerine göre yapılan sosyal yardım ödemeleri olup, bu nedenle bunların yasa hükümlerine aykırı olarak alınmış olması doğrudan bir amme alacağı doğurmaktadır. Engelli evde bakım ödemelerinin yasaya aykırı olarak alınıp alınmadığının denetimi yardım ödemesini yapan idarenin yetkisinde olup, bu yetki yine yasa hükümleri ile düzenlenmiştir. Bu itibarla, yasaya aykırı ödeme alındığı tespit edildikten sonra sözleşme, haksız fiil veya sebepsiz zenginleşme olup olmadığının değerlendirilmesi ve bu yönde Borçlar Kanunu kapsamında bir mahkeme ilamı alınması mevzuata uyumlu bir uygulama değildir.

Diğer yandan İdarece iddia edildiği üzere söz konusu alacakların Borçlar Kanunu kapsamında olduğu kabul edildiğinde, bu alacakların Borçlar Kanunu hükümleri gereğince ancak ilamlı icra yoluyla takibi mümkün olabilecektir. Ancak bahsedilen ilamlı icra hükümlerinin düzenlendiği İcra İflas Kanunu'nun "Hukuku amme boçları" başlıklı 47 nci maddesinin "*Para cezasıyla diğer hukuku amme borçlarının takibi hakkındaki kanunlar hükmü mahfuzdur. Şu kadar ki, Devletin bir akitten veya haksız bir fiilden doğan alacakları hakkında bu kanunun hükümleri cereyan eder.*" şeklindeki hükmü ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunu'nun kapsam maddesine uyumlu bir düzenleme yapılmış, devletin sadece akit veya haksız fiilden doğan alacaklarının İcra İflas Kanunu hükümleri dairesinde takip ve tahsilinin yapılabileceği, bunun dışındaki tüm alacakların 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede, sözü edilen her iki Kanunun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, devletin sosyal yardım ödemelerinden doğan bulgu konusu alacaklar için genel hükümlerden anlaşılması gerekenin 6183 sayılı Kanun hükümleri olduğu açıktır.

Bu itibarla, 18.01.2017 tarih ve 6770 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesiyle 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'na geçici 15 inci madde eklenmiş ve bu maddede; "*Gerçeğe uygun olmayan belge ve sağlık kurulu raporu kullanımı nedeniyle yapılan ödemeler hariç olmak üzere, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar bu Kanunun Ek 7 nci maddesi kapsamında fazla ve yersiz ödenen ve geri alınması gereken tutarlar ile bunlardan doğan faizler terkin olunur. Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce bu kapsamda tahsil edilmiş olan tutarlar bakımından ilgili kişiler lehine hiçbir şekilde alacak hakkı doğmaz ve yapılmış olan tahsilatlar iade edilmez. Açılmış olan davalarda yargılama gideri ile vekâlet ücretine hükmolunmaz, hükmolunanlar tahsil edilmez.*" hükmüne yer verilerek 18.01.2017 tarihine kadar fazla ve yersiz ödenen ve geri alınması gereken tutarlar ile bunlardan doğan faizlerin silinmesi yasal

düzenleme yapılarak gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla 18.01.2017 tarihinden sonra fazla ve yersiz ödenen ve geri alınması gereken tutarlar ile bunlardan doğan faizlerin silinmesi de ancak kanuni düzenleme ile mümkün olabilir.

Diğer yandan Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 11 inci maddesinin başlığı “*Adli uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli, uzlaşma ve vazgeçme yetkileri*” şeklindedir ve madde içeriğinde idarelerin herhangi bir sözleşmeye dayanıp dayanmadığına, yargıya intikal edip etmediğine bakılmaksızın gerçek veya tüzel kişilerle aralarında çıkan her türlü hukuki uyuşmazlıktan kaynaklanan alacakların takip ve tahsilinden vazgeçilmesine dair düzenleme yapılmıştır. Ancak bulgu konusu alacaklar herhangi bir hukuki uyuşmazlıktan değil, doğrudan sosyal yardım ödemelerine ilişkin yasa hükümlerinden doğmuş olduğundan, bunların 6183 sayılı kanun hükümleri doğrultusunda takip ve tahsil edilmesi yasal bir yükümlülüktür. Bu nedenle, gerçeğe uygun olmayan belge ve sağlık kurulu raporu kullanımı nedeniyle yapılan ödemeler hariç olmak üzere, 2828 sayılı Kanun’un ek 7 nci maddesi kapsamında fazla ve yersiz ödenen ve geri alınması gereken tutarlar ile bunlardan doğan faizlerin borçluların ödeme gücü de dikkate alınarak terkin edilebilmesi buna cevaz veren bir yasal düzenleme olmadan mümkün değildir.

Kaymakamlık ve Valilik onayıyla takip ve tahsilinden vazgeçilen bulgu konusu kamu alacaklarının kamu idaresi muhasebe kayıtlarına alınması ve takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

**b) Kamu İdaresince fazla ve yersiz ödendiği tespit edilen bulgu konusu tutarların, 6183 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda borçlularından takip ve tahsil edilmesi gerekmekte olup, takip ve tahsili yapılacak bu tutarların ilgili birimlerin alacak hesaplarında izlenip izlenmediği sonraki denetim çalışmalarında izlenecektir.**

### **BULGU 12: Engellilere Destek Amacıyla Yapılan Çeşitli Ödemelerde Değerlendirme Ölçütleri ve Uygulama Birimi Farklılıkları Olması**

Sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin ödemelerin önemli bir payını teşkil eden 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu’na göre yapılan engelli evde bakım ödemeleri ile 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun’a göre yapılan engelli aylık ödemelerinde, farklı değerlendirme ölçütleri bulunmaktadır.

08.06.2011 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 633 sayılı KHK kapsamında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulmasıyla, farklı kurum ve kuruluşlarca farklı mevzuat hükümlerine göre yürütülen sosyal yardım ve hizmetler tek bir kurum çatısı altında toplanmıştır. 2828 sayılı Kanuna göre yapılan engelli evde bakım ödemeleri 2007 yılında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından; 2022 sayılı Kanuna göre yapılan engelli ve yaşlı aylıkları ise 1976 yılında T.C. Emekli Sandığı aracılığıyla ödenmeye başlanmıştır. Söz konusu ödemeler halen devam etmekte olup, bunlar kamu idaresinin bütçesinden yaptığı en yüksek tutardaki sosyal yardım ve hizmet kalemlerinden ikisini oluşturmaktadır. Kamu İdaresinde yapılan denetimlerde desteğe muhtaç engellilere yönelik olarak yapılan bu ödemelerin farklı koşullara göre değerlendirildiği görülmüştür.

2828 sayılı Kanun uygulaması ile 2022 sayılı Kanun uygulamasında mevzuattan kaynaklanan değerlendirme ölçütleri ile uygulama farklılıkları aşağıda sıralanmıştır.

1) 2828 sayılı Kanun uygulamasında tüm engel oranlarına aynı tutarda; 2022 sayılı Kanun uygulamasında farklı engel oranlarına farklı tutarda ödeme yapılması;

2828 sayılı Kanuna göre yapılan ödemelerin temel amacı kurum bakımı yerine, engellilerin aileleriyle bir arada kalmalarını sağlamaktır. Böylelikle hem maliyetlerin düşürülmesi, hem de engellinin yaşam rutini bozulmadan ailesiyle birlikte kalmaya devam etmesiyle psiko-sosyal destek sağlanması amaçlanmıştır. 2828 sayılı Kanun uygulamasında, tüm bakım veren kişilere, bakım desteği verdikleri engellinin engel oranı ve öz bakımını yapabilme seviyesi dikkate alınmaksızın (yatağa bağımlı yaşama, damar yoluyla ya da boğazdan beslenme, günlük yaşam ihtiyaçlarını kendi görebilme vb. gibi) tek bir gösterge rakamı üzerinden ödeme yapılmaktadır. Bunun sonucunda engellilere verilen bakım desteğinin zorluk derecesi dikkate alınmadan tümü için eşit tutarda destek verilmekte, engelli bakıcılarının verdikleri emek ve aldıkları sorumluluk arasındaki farklılıklar dikkate alınmamaktadır. Oysa ki 2022 uygulamasında; “18 yaş altı engelli yakını aylığı”, “Engelli aylığı” ve “Başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek derecede engelli aylığı” belirlenerek farklı engel oranlarına farklı gösterge rakamları üzerinden ödeme yapılmaktadır. Böylelikle engel oranları arasında bir derecelendirme oluşturulmuş ve engel oranı arttıkça gösterge rakamı da artırılarak kademeli bir ödeme sistemi kurulmuştur.

2) Muhtaçlık kriterinde farklılık;

2828 sayılı Kanuna göre yapılan ödemelerde muhtaçlık kriteri olarak, her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı, asgari ücretin aylık net tutarının 2/3’ünden daha az olanlar olarak belirlenmiş iken; 2022 sayılı Kanuna göre yapılan ödemelerde muhtaçlık kriteri olarak her ne nam altında olursa olsun her türlü



gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı asgari ücretin aylık net tutarının 1/3'ünden az olanlar olarak belirlenmiştir.

3) Muhtaçlığın belirlenmesinde farklılık;

2828 sayılı Kanuna göre yapılan ödemelerde muhtaçlığın belirlenmesinde sadece gelire bakılıp, servet ve harcamalar değerlendirilmeyi etkilemez iken; 2022 sayılı Kanuna göre yapılan ödemelerde muhtaçlığın belirlenmesinde gelir ile birlikte servet ve harcamalar da esas alınarak değerlendirme yapılmaktadır. 2022 sayılı Kanuna dayanarak çıkarılan “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk vatandaşları ile Engelli ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmeliğin” 7 nci maddesinin 8 inci fıkrasında engelli aylığına hak kazanma durumları uygun olanların muhtaçlığının; gelir, servet ve harcamalar esas alınarak belirleneceği ifade edilmiştir. Anılan yönetmeliğin ilgili maddesinde, hangi servet kalemlerinin gelire ekleneceği, bu servet kalemlerinin rayiç değerlerinin kaçta kaçının gelire ekleneceği, hangi harcamaların muhtaçlığın belirlenmesinde göz önüne alınacağı gibi konular detaylı olarak hüküm altına alınmıştır.

Kamu idaresinde yapılan engelli evde bakım ödemelerine ilişkin dosya incelemelerinde, sadece hane içindeki kişi başına düşen gelir tutarına bakıldığı için üzerine kayıtlı evi, arabası, arsası olanlara 2828 sayılı Kanun uyarınca engelli evde bakım ödemesi yapıldığı; bununla birlikte oturduğu ev kira olan ve kira gideri ödemek zorunda olan ancak asgari ücret gelir şartını az da olsa aştığı için başvurusu reddedilen kişiler olduğu görülmüştür.

4) Kamu idaresi bütçesinden yapılan aynı kapsamdaki ödemelerin farklı birimlerce değerlendirilip yürütülmesi;

2828 sayılı Kanuna göre yapılan ödemeler, kamu idaresinin il müdürlükleri ve sosyal hizmet merkezleri tarafından değerlendirilip yürütülmekte iken, 2022 sayılı Kanuna göre yapılan ödemeler 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'na göre kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) tarafından değerlendirilip yürütülmektedir. SYDV'nin başkanı mülki idare amiridir, karar organı ise Mütevelli Heyetidir. Ancak her iki ödeme de kamu idaresinin bütçesinden gerçekleştirilmektedir.

Yukarıda yer verilen açıklamalardan ve açıklamaların dayandığı mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, 2828 sayılı Kanunun engelli evde bakımına ilişkin hükümleri ile 2022 sayılı Kanunun engelli vatandaşlara ilişkin hükümleri temelinde aynı amaca hizmet etmek için düzenlenmiş iken mevzuattaki farklılıklar ve eksiklikler nedeniyle uygulamada adil olmayan durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bakıma muhtaç engelli vatandaşlara yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmet programlarının daha etkin ve daha adil bir şekilde yürütülebilmesi amacıyla, sözü edilen uygulama birimi farklılığı ile değerlendirme

ölçütleri farklılıklarının giderilmesi gerekmektedir

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, engellilere destek amacıyla yapılan ödemelerin ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda yürütüldüğü; raporda belirtilen farklılıkların bahsi geçen mevzuat hükümlerinden kaynaklanmakta olduğu; bununla birlikte, engelli vatandaşlara yönelik sosyal yardım ve sosyal hizmet programlarının daha etkin bir şekilde yürütülebilmesi ve sözü edilen uygulama birimi farklılığı ile değerlendirme ölçütleri farklılıklarının giderilmesine yönelik olarak, hazırlanan evde bakım aylığına ilişkin taslak yönetmeliğin 2022 sayılı Kanun kapsamındaki aylıklar için uygulanan değerlendirme kriterleriyle uyumlaştırılması ve uygulama birimi farklılıklarının giderilmesinin hedeflendiği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** bulguda da bahsedildiği üzere 2828 sayılı Kanunun engelli evde bakımına ilişkin hükümleri ile 2022 sayılı Kanunun engelli vatandaşlara ilişkin hükümleri temelde aynı amaca hizmet etmek için düzenlenmiş iken, mevzuattaki farklılıklar ve eksiklikler nedeniyle uygulamada adil olmayan durumlar ortaya çıkabilmektedir. Sözü edilen uygulama birimi farklılığı ile değerlendirme ölçütleri farklılıklarının giderilmesine ilişkin çalışmalar tamamlanıp sosyal yardım ve sosyal hizmet programlarının daha etkin ve daha adil bir şekilde yürütülmesi sağlanmalıdır.

**BULGU 13: 2022 sayılı Kanun Kapsamında Aile Çalışma Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Bütçesinden Yapılan Ödemelerin Gerçekleştirme Aşamalarının Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Tarafından Yapılmasının 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Kurulan Mali Yönetim ve Kontrol Sistemine Uygun Olmaması**

Kamu İdaresi Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bütçesinden ödenen 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” kapsamındaki aylık ödemelerinde hak sahiplerinin başvuru yaptığı ve bu başvurularının değerlendirilerek sonuçlandırıldığı yerler İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarıdır. Bu vakıflar özel hukuk tüzel kişisi olarak kurulmuş olup, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında ve bütçe dışındaki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynakları ile finanse edilen yardım programlarını yürütmektedir.

Genel bütçe ödeneklerinden merkezi olarak yapılan bu ödemeler, 2018 yılında 6.270.340.586 TL olarak gerçekleşmiştir. 5018 sayılı KMYKK ile genel bütçe ödeneklerinin kullanımından doğan hesap verme sorumluluğu kamu idaresi üst yöneticisine verilmiş ve üst yöneticilerin bu sorumluluğunu harcama yetkilileri eliyle kullanacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu idaresinin ülke sathında harcama yetkilisi ve gider gerçekleştirme görevlisi olarak görev yapan il müdürlükleri ve sosyal hizmet merkezleri bulunmaktadır ve bu birimler genel bütçe ödeneklerinden yapılan diğer sosyal yardım ödemelerini gerçekleştirmektedir.

2022 sayılı Kanun kapsamında genel bütçe ödeneklerinden yapılan giderlerin gerçekleştirme işlemlerinin anılan vakıflar tarafından yerine getirilmesinin, 5018 sayılı KMYKK'da kurulan sorumluluklara ilişkin yapıya aykırı olduğu; bu yasa kapsamında olmayan ve bu nedenle yapılan ödemelerden sorumlu tutulamayacak olan vakıf görevlilerinin gerçekleştirme görevlisi olarak görev yapmasının ortaya çıkabilecek yanlış veya usulsüz ödemelerin sorumlularının tespiti ve Anayasada ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda düzenlenen Sayıştay yargılaması açısından sorunlar yaratacağı değerlendirilmektedir.

Bunun dışında, tümü engellilere yönelik yardım ve destek programlarının iki ayrı birim tarafından ayrı iç kontrol sistemleri kullanılarak ve önceki bulgularda açıklandığı şekliyle farklı uygulamalar ile yürütülmesi; söz konusu programlarda mükerrer çalışmaların engellenmesini, eşgüdümün sağlanmasını ve iç kontrollerin doğru yapılandırılmasını zorlaştırmakta ve sonuç olarak engellilere yönelik son derece önemli olan yardım ve desteklerin verimliliğini olumsuz etkilemektedir.

Genel bütçeden ödemesi yapılan söz konusu aylık ödemelerinin gider gerçekleştirme işlemlerinin 5018 sayılı KMYKK hükümlerine uygun hale getirilmesi, mükerrer çalışmaların engellenmesi, eşgüdümün sağlanması ve iç kontrollerin doğru yapılandırılması için İdarece gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kamu yönetimi sistemimiz içinde “sui generis (kendine özgü)” bir yapı olarak yer aldığı; bu Vakıfların özel hukuk tüzel kişiliğe haiz olmakla birlikte kanunla kurulmakta, kamu görevi icra etmekte ve kamu kaynağı kullanmakta olduğu; söz konusu vakıfların karar organının, vakıf personeli değil mütevelli heyetleri olduğu; bu heyetlerin başkanının ise mülki idare amirleri, heyet üyelerinin çoğunun kamu görevlilerinden oluştuğu; bununla birlikte 2022 sayılı Kanununun 1'inci ve 2'nci maddelerinde “ Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilen ...(4.860) gösterge rakamının memur aylık katsayısı çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır.” hükmünün yer aldığı; 2022 sayılı Kanun kapsamındaki aylıklara ilişkin ödemelerin, SYD Vakıfları tarafından değil yukarıda yer alan Kanun hükmü çerçevesinde SYD Vakıfları tarafından yapılan işlemler ve alınan kararlara göre Bakanlık tarafından gerçekleştirildiği; diğer taraftan SYD Vakıfları tarafından gerçekleştirilen tüm iş ve işlemlerin Bütünleşik Sosyal Yardım Bilgi Sistemi üzerinden anlık olarak izlenebildiği ve bu sistemde log kayıtlarının tutulduğu ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** bulguda ayrıntılı olarak bahsedildiği üzere 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun kapsamındaki aylık ödemelerinde hak sahiplerinin başvuru yaptığı ve bu başvurularının değerlendirilerek sonuçlandırıldığı yerler Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları olup, ödemeler Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü bütçesinden yapılmaktadır. Yani genel bütçe ödeneklerinden gider yapılmakta, ancak giderin gerçekleştirme işlemleri anılan vakıflar tarafından yerine getirilmektedir. Söz konusu durum 5018 sayılı KMYKK'da kurulan sorumluluklara ilişkin yapıya aykırı olduğu gibi, yanlış veya usulsüz ödemelerde sorumlularının tespiti noktasında sorunlar yaratacaktır. Bununla birlikte, engellilere yönelik yardım ve destek programlarının iki ayrı birim tarafından ayrı iç kontrol sistemleri kullanılarak farklı uygulamalar ile yürütülmesi; söz konusu programlarda mükerrer çalışmalara neden olabilecek, koordinasyon sağlanmasını ve iç kontrollerin doğru işlemlerini güçleştirecektir. Bu sebeplerle, genel bütçeden ödemesi yapılan söz konusu aylık ödemelerinin gider gerçekleştirme işlemlerinin 5018 sayılı KMYKK hükümlerine uygun hale getirilmesi, mükerrer çalışmaların engellenmesi, koordinasyonun sağlanması ve iç kontrollerin doğru yapılandırılması için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 14: Prim Teşvik Ödemeleri Kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Transfer Ödemelerinin Gerçekleştirme Belgelerine Dayanmaksızın Yapılması**

İdare bütçesine Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) aktarılmak üzere tahsis edilen ödenekler dahilinde yapılan prim teşvik ödemeleri, harcamalarda aranacak kanıtlayıcı belgelere dayanmaksızın gerçekleştirilmektedir.

4857 sayılı İş Kanununda, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu'nda Hazinece karşılanacak olan prim teşvikleri hüküm altına alınmış olup Hazinece karşılanacak olan tutarlar, İdarenin transfer ödemeleri kaleminden gerçekleştirilmektedir.

4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu maddesinin altıncı fıkrasında, “*Özel sektör işverenlerince bu madde kapsamında çalıştırılan 17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi engelli sigortalılar ile 1/7/2005 tarihli ve 5378 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinde belirtilen korumalı işyerlerinde çalıştırılan engelli sigortalıların, aynı Kanunun 72 nci ve 73 üncü maddelerinde sayılan ve 78 inci maddesiyle belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin tamamı, kontenjan fazlası engelli çalıştıran, yükümlü olmadıkları halde engelli çalıştıran işverenlerin*

*bu şekilde çalıştırdıkları her bir engelli için prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin tamamı Hazinece karşılanır....”* denilmekte ve işveren hissesine ait primlerin Hazinece karşılanabilmesi için, işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içerisinde SGK’ya verilmesi ve sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile Hazinece karşılanmayan işveren hissesine ait tutarının ödenmiş olması şartları sayılmıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 81 inci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde, *“Bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıları çalıştıran özel sektör işverenlerinin, bu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutar Hazinece karşılanır....”* denilmekte ve İşveren hissesine ait primlerin Hazinece karşılanabilmesi için, işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak bu Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerini yasal süresi içerisinde SGK’ya, muhtasar ve prim hizmet beyannamelerini ise Hazine ve Maliye Bakanlığına vermeleri, sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile Hazinece karşılanmayan işveren hissesine ait tutarı yasal süresinde ödemeleri, Sosyal Güvenlik Kurumuna prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcu bulunmaması şartları sayılmıştır.

6486 sayılı Kanun ile 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesine eklenen ve 6663 sayılı Kanun ve 703 sayılı KHK ile değişen ikinci fıkrasında, *“Bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı çalıştıran özel sektör işyerlerine uygulanmak üzere, birinci fıkranın (1) bendinde belirtilen ve Hazinece karşılanan puana, prime esas kazanç alt sınırı üzerinden altı puana kadar ilave puan eklemeye, sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksini dikkate almak suretiyle ilave puan uygulanacak iller ve uygulama süresini belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir.”* denilmiş ve sigorta primine esas kazanç alt sınırı üzerinden uygulanacak ilave puan, ilave puan uygulanacak iller ve uygulama süresi hakkındaki 2013/4966 sayılı BKK, 14.07.2013 tarih ve 28707 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

6745 sayılı Kanun ile 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesine eklenen (j) bendinde *“İsteğe bağlı sigortalılar ve muhtar sigortalılar hariç bu Kanunun 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamındaki sigortalıların malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, beş puanlık kısmına isabet eden tutar Hazinece karşılanır....”* denilmekte ve sigortalıların bu prim indiriminden yararlanabilmeleri için primlerin Hazinece karşılanmayan kısmının yasal süresi içinde ödenmesi, Kuruma kendi sigortalılıklarından kaynaklanan prim,

idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcunun bulunmaması şartları sayılmıştır.

7143 sayılı Kanun ile 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesine eklenen (k) bendinde “31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun mükerrer 20 nci maddesi kapsamında genç girişimcilerde kazanç istisnasından faydalanan ve mükellefiyet başlangıç tarihi itibarıyla 18 yaşını doldurmuş ve 29 yaşını doldurmamış olanlardan, bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin (1) numaralı alt bendi kapsamında 1/6/2018 tarihinden itibaren ilk defa sigortalı sayılan gerçek kişilerin primleri, 1 yıl süreyle 82 nci madde uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınır üzerinden Hazinece karşılır...” denilmekte ve bu kapsamda prim teşvik ödemeleri yapılmaktadır.

6518 sayılı Kanun ile 2828 sayılı Kanunun değiştirilen Ek 1 inci maddesinin altıncı fıkrasında “Birinci fıkra kapsamına giren kişilerin özel sektörde çalıştırılmaları hâlinde, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 81 inci maddesine göre ödenmesi gereken ve aynı Kanunun 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi, kısa vadeli sigorta kolları primi ve genel sağlık sigortası primi, sigortalı ve işveren hissesi primlerinin tamamı ile 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 49 uncu maddesinin birinci fıkrasına göre ödenmesi gereken işsizlik sigortası primi, sigortalı ve işveren hissesinin tamamı sigortalının işe giriş tarihinden itibaren beş yıl süre ile Hazine tarafından karşılır...”denilmekte ve işveren hissesine ait primlerin Hazinece karşılabilmesi için, SGK’ya verilmesi gereken aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içinde verilmesi ve Hazinece karşılınmayan primlerin yasal süresi içinde ödenmesi şartları sayılmıştır

Uygulamada, yasal olarak Hazinece karşılınması gereken 4857 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi, 2828 sayılı Kanun’un Ek 1 inci maddesi ve 5510 sayılı Kanun’un 81 inci maddesi kapsamında yukarıda bahsi geçen teşvikler, SGK tarafından tespit edilmekte ve bu tespit sonucunda hesaplanan prim toplamları bir yazı ile Bakanlıktan talep edilmektedir. SGK’nın Bakanlığa gönderdiği yazıya ekli tabloda ise sadece teşvikin dayandığı kanun maddesi ile talep edilen toplam tutar yer almakta olup, 2018 yılında teşvikler kapsamında Bakanlık bütçesinin 18.01.00.23-10.9.9.49-1-05.1 tertibinden SGK’ya 17.288.202.629,00 TL aktarılmıştır.

5018 sayılı Kanuna göre, Merkezi Yönetim Bütçesi; anılan Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşmaktadır. Anılan Kanun’un 13 üncü maddesinde “Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.

*Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir” ve 33 üncü maddesinde “Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir.”* denilerek bütçeye belli amaçla konulan ödeneklerin amacına uygun bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin de belgeyle doğrulanması gerektiği ifade edilmiştir. 33 üncü maddeye dayanılarak çıkarılan Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin 56 ıncı maddesinde; “*b) Sosyal güvenlik kurumlarına kendi mevzuatları ile verilen görevler dışında bir görev verilmesi durumunda verilen bu görevin ifası sonucu oluşan bedelin Hazinece karşılanması için yapılacak ödemelerde;*

*- Harcama talimatı,*

*-Ödenecek miktarın hesaplanmasını gösteren, ilgili sosyal güvenlik kuruluşunca düzenlenmiş belge, ödeme belgesine bağlanır.”* denilerek, bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin, ödenecek miktarın tespitini gösteren bir belge ile ödenmesi hüküm altına alınmıştır.

Bahse konu ödemelerde giderin gerçekleşmesi için tahakkuk işlemlerinin SGK tarafından yapıldığı; ancak ödeyicisinin İdare olduğu görülmektedir.

İdarenin ödeyicisi olduğu söz konusu teşviklere ilişkin olarak ödemelerin kanıtlayıcı belgelere dayanarak yapılması ve gerekli kontrollerin periyodik olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** Söz konusu bulguya istinaden 12.06.2019 tarih ve 1452586 sayılı yazı ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından Prim Teşvik Ödemelerine ilişkin teşvik ve desteklerden yararlanan kaç tane özel sektör işyeri olduğu teşvik tutarına isabet eden miktarın hangi matrahtan çıktığı ve ne kadar sigortalıya isabet ettiği, ilave puanların hangi iller itibarıyla hangi oranlar üzerinden ve kaç sigortalı için uygulandığı, Bakanlıktan alınan teşviklere ilişkin sonradan SGK’ca yapılan periyodik kontroller sonrası teşvikten yararlanma hakkını kaybeden işveren ya da sigortalıya uygulanan iade ve düzeltme işlemlerine ait matrah bilgilerin aylar itibarıyla düzenlenerek SGK’ca teşvik ödemelerine ilişkin Bakanlığa gönderilen 08.06.2018 tarihli ve 5690525 sayılı yazı ekinde bulunan tablolarda yer alan teşvik ödemesi miktarları ile teyit edilebilecek bir biçimde hazırlanarak gönderilmesinin istendiği; bu çerçevede SGK’dan alınacak cevap doğrultusunda işlem yapılarak bilgi verileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** bulguda da bahsedildiği üzere bütçeye belli amaçla konulan ödeneklerin amacına uygun bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin belgeyle doğrulanması 5018 sayılı Kanunun gereğidir. Bununla birlikte MYMY'nin 56'ncı maddesi, Hazinece karşılanan ödemelerde sosyal güvenlik kuruluşunca düzenlenecek ödenecek miktarın hesaplanmasını gösteren belgenin ödeme emrine bağlanacağını hüküm altına almıştır. Bu itibarla, belirtilen mevzuat hükümlerine uygun olarak söz konusu ödemelerin, harcamalarda aranacak kanıtlayıcı belgeler ile gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 15: İşverene Asgari Ücret Destek Ödemeleri İle İşveren Prim Teşviki Ödemelerinin Hatalı Raporlanması**

Önceki dönemlere ait olup 2018 yılında tahakkuku yapılarak ödemesi gerçekleştirilen işverene asgari ücret desteği ödemelerinin, ayrı bir tertipten yapılması gerekirken; ödemelerin işverene prim teşvik ödemeleri tertibinden ve iptallerin de işverene prim teşvik ödemelerinden mahsubu yapılarak muhasebeleştirildiği ve raporlandığı görülmüştür.

İşverene asgari ücret desteği, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa 6661 sayılı Kanunla eklenen Geçici 68 inci madde ile 2016 yılında uygulanmaya başlanmış olup; 2017 yılı için 5510 sayılı Kanuna 6770 sayılı Kanunla eklenen Geçici 71 inci madde ve 2018 yılı için 7103 sayılı Kanunla eklenen Geçici 75 inci madde ile uygulanmaya devam edilmiştir.

5510 sayılı Kanunun Geçici 71 inci maddesinde *“Bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerce;*

*a) 2016 yılının aynı ayına ilişkin Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde prime esas günlük kazancı Bakanlar Kurulunca belirlenen tutar ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, 2017 yılında cari aya ilişkin verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,*

*b) 2017 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan işyerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,*

*2017 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için Bakanlar Kurulunca tespit edilen günlük tutar ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta*



*primlerinden mahsup edilir ve bu tutar Hazinece karşılır.....”* denilmekte ve maddenin devamında bu destekten yararlanmanın şartları sayılmaktadır. Anılan madde kapsamınca yararlanacak olanlar Sosyal Güvenlik Kurumu’na belirlenip Bakanlıktan talep edilmekte idi. 2018 yılı için uygulamayı belirleyen Geçici 75 inci maddede ise; 2018 yılı Ocak ila Eylül ayları/dönemleri için Cumhurbaşkanlığına tespit edilen günlük tutar ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın, bu işverenlerin Sosyal Güvenlik Kurumuna ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edileceği ve bu tutarın İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle 2018 dönemine ait asgari ücret destek ödemeleri, madde hükmü gereği artık İdarece yapılmamaktadır.

Yapılan incelemelerde, geçici 71 inci madde gereğince, 2017 dönemine ait olup 2018 yılının ilk aylarında SGK tarafından tahakkuk ettirilen ve İdarece ödemesi yapılan tutarlar aşağıda listelenmiştir.

**Tablo 11: 2018 yılı öncesine ait asgari ücret destek ödemeleri kapsamında ödeme emrine bağlanan tutarlar**

<b>Tarihi</b>	<b>Tertibi</b>	<b>Tutarı(TL)</b>
18.01.2018	18.01.00.23-10.9.9.74-1-05.1	878.094.782,91
12.02.2018	18.01.00.23-10.9.9.74-1-05.1	877.451.516,33
14.03.2018	18.01.00.23-10.9.9.74-1-05.1	866.294.934,36
	<b>TOPLAM</b>	<b>2.621.841.233,60 TL</b>

Daha sonraki aylarda ise, geçmiş dönemlere ait olup 2018 yılında tahakkuk eden işverene asgari ücret destek ödemeleri için ayrı ödeme emirleri düzenlenmemiş olup, bu ödemeler işveren prim teşvik ödemelerine ilişkin olarak SGK’ya yapılan ödemeler içinde muhasebeleştirilmiş ve iptal edilen tutarlar da prim teşvik ödemelerinden mahsup edilmiştir. Bu durum, yılsonunda işverene asgari ücret destek ödemeleri ile işveren prim teşviki ödemelerinin hatalı raporlanmasına neden olmuştur.

Bu itibarla, istihdam politikasını yürüten İdarenin, yürüttüğü politikalara ilişkin sonuçları doğru raporlaması için söz konusu ödemelerin ilgili tertiplerden yapılması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Geçmiş dönemlere ait tahakkuk eden asgari ücret desteği ödemelerinin gerçekleştirilebilmesi için İdare bütçesinde yeni tertip açılması ve gerekli ödeneğin tahsis edilmesi için gerekli çalışmalar yapıldığı; Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına 19.06.2019 tarih ve 44 sayılı yazı ile yeni tertip açılması konusunun yazıldığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** geçmiş dönemlere ait olup 2018 yılında tahakkuk eden işverene asgari ücret destek ödemeleri için ayrı ödeme emirleri düzenlenmeyip, bu ödemeler işveren prim teşvik ödemelerine ilişkin olarak SGK'ya yapılan ödemeler içinde muhasebeleştirilip iptal edilen tutarlar da prim teşvik ödemelerinden mahsup edildiğinden; bu durum, yılsonunda işverene asgari ücret destek ödemeleri ile işveren prim teşviki ödemelerinin hatalı raporlanmasına neden olmuştur. Söz konusu ödemelerin ilgili tertiplerden yapılıp teşvik ödemelerinin doğru raporlanması hususu sonraki dönem denetimlerinde izlenecektir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>

## 9. EKLER

## EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 24.0		Adı : AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI		Yılı : 2018	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2018	PASİF HESAPLAR		N Yılı 2018
<b>1 DÖNEM VARLIKLAR</b>		<b>217.286.035,89</b>	<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>660.973.159,02</b>
<b>10 HAZİR DEĞERLER</b>		<b>6.747.388,07</b>	<b>32 FAALİYET BORÇLARI</b>		<b>32.825.410,71</b>
100 KASA HESABI		4.641,97	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		20.779.249,10
102 BANKA HESABI		727.813,25	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		3.046.161,61
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-8.603,22	<b>33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>606.400.364,79</b>
104 PROJE ÖZEL HESABI		434.407,42	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		7.581.087,96
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI		5.649.126,65	333 EMANETLER HESABI		598.819.278,83
<b>12 FAALİYET ALACAKLARI</b>		<b>2.027.329,86</b>	<b>36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER</b>		<b>14.489.566,32</b>
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		11,23	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		12.421.075,42
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		2.027.318,63	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD. ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI		2.068.490,90
<b>14 DİĞER ALACAKLAR</b>		<b>35.365.497,26</b>	<b>37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI</b>		<b>7.239.821,03</b>
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		35.365.497,26	372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		7.239.821,03
<b>15 STOKLAR</b>		<b>133.081.424,22</b>	<b>39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>17.996,17</b>
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		132.894.205,28	397 SAYIM FAZLALARI HESABI		17.996,17
157 DİĞER STOKLAR HESABI		187.218,94	<b>4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>184.361.549,36</b>
<b>16 ÖN ÖDEMELER</b>		<b>40.045.931,48</b>	<b>43 DİĞER BORÇLAR</b>		<b>365.378,71</b>
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		40.045.931,48	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		365.378,71
<b>18 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI</b>		<b>18.465,00</b>	<b>47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI</b>		<b>183.996.170,65</b>
180 GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI		18.465,00	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		183.996.170,65
			<b>5 ÖZ KAYNAKLAR</b>		<b>-478.356.183,66</b>
			<b>50 NET DEĞER</b>		<b>-381.452.813,31</b>
			500 NET DEĞER HESABI		-381.452.813,31
			<b>51 DEĞER HAREKETLERİ</b>		<b>107.475.435.325,11</b>
			519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		107.475.435.325,11
			<b>57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI</b>		<b>4.039.983,18</b>
			570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		4.039.983,18
			<b>58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI</b>		<b>-79.200.430.336,21</b>
			580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (		-79.200.430.336,21
			<b>59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI</b>		<b>-28.375.948.342,43</b>
			591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)		-28.375.948.342,43

Kurum Kodu : 24.0 Adı : AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI		Yılı : 2018	
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
N Yılı 2018		N Yılı 2018	
<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>	<b>149.692.488,83</b>		
22 FAALİYET ALACAKLARI	2.929.890,19		
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.929.890,19		
<b>24 MALİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>1.069.940,05</b>		
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H	1.069.940,05		
<b>25 MADDİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>145.769.376,90</b>		
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	90.749.323,04		
252 BİNALAR HESABI	36.696.669,00		
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	56.553.328,15		
254 TAŞITLAR HESABI	40.351.170,92		
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	345.629.174,36		
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-470.876.811,15		
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	46.666.631,08		
<b>26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR</b>	<b>0,00</b>		
260 HAKLAR HESABI	41.813.173,81		
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	387.732,28		
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-42.200.905,87		
<b>29 DİĞER DURAN VARLIKLAR</b>	<b>-76.718,31</b>		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	63.791.887,80		
299 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-63.868.606,11		
<b>AKTİF TOPLAMI</b>	<b>366.978.524,72</b>	<b>PASİF TOPLAMI</b>	<b>366.978.524,72</b>
<b>Bilanço Dipnotları :</b>			
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	98.121.781,67		
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	98.121.781,67		
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	711.981.687,75		
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	711.981.687,75		
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	87.177.457,95		
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	87.177.457,95		
998 DİĞER NAZİM HESAPLAR HESABI	1.022,00		
999 DİĞER NAZİM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	1.022,00		

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630		<b>GİDERLER HESABI</b>	28.952.955.059,18	600		<b>GELİRLER HESABI</b>	653.812.998,57
630	01	<b>Personel Giderleri</b>	2.139.643.832,06	600	01	<b>Vergi Gelirleri</b>	454.122.641,34
630	01	01 Memurlar	774.968.755,04	600	01	01 Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	285.320.799,71
630	01	02 Sözleşmeli Personel	45.247.181,89	600	01	03 Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	133.548.832,53
630	01	03 İşçiler	1.246.492.002,19	600	01	05 Damga Vergisi	35.245.365,22
630	01	04 Geçici Personel	72.581.838,51	600	01	06 Harçlar	4.051,01
630	01	05 Diğer Personel	355.954,43	600	01	09 Başka Yerde Sınıflandırılmayan Vergiler	3.782,87
630	02	<b>Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	408.305.095,31	600	03	<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	6.393.339,10
630	02	01 Memurlar	124.404.596,87	600	03	01 Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	958.265,15
630	02	02 Sözleşmeli Personel	7.594.881,40	600	03	04 Kurumlar Hasılatı	466.369,20
630	02	03 İşçiler	262.948.301,40	600	03	05 Kurumlar Karları	3.580.780,82
630	02	04 Geçici Personel	12.775.323,27	600	03	06 Kira Gelirleri	1.337.353,51
630	02	05 Diğer Personel	3.853,14	600	03	09 Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	50.570,42
630	02	99 Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	578.339,23	600	04	<b>Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler</b>	46.626.673,53
630	03	<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	1.810.563.413,95	600	04	01 Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	2.800.509,18
630	03	01 Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	308.799,04	600	04	02 Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan	29.962,18
630	03	02 Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	392.346.859,81	600	04	03 Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	9.051.809,44
630	03	03 Yolluklar	16.622.384,85	600	04	04 Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	33.992.819,80
630	03	04 Görev Giderleri	7.360.412,59	600	04	05 Proje Yardımları	689.285,41
630	03	05 Hizmet Alımları	1.376.186.711,87	600	04	06 Özel Gelirler	82.487,52
630	03	06 Temsil ve Tanıtma Giderleri	854.678,33	600	05	<b>Diğer Gelirler</b>	116.578.663,01
630	03	07 Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	11.032.538,47	600	05	01 Faiz Gelirleri	1.526.644,96
630	03	08 Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	4.776.980,47	600	05	02 Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	271.762,06
630	03	09 Tedavi ve Cenaze Giderleri	1.074.170,42	600	05	03 Para Cezaları	1.821.498,14
630	05	<b>Cari Transferler</b>	24.100.942.693,64	600	05	09 Diğer Çeşitli Gelirler	112.958.757,85
630	05	01 Görev Zararları	8.995.689.952,05	600	11	<b>Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri</b>	90.513,74
630	05	03 Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	1.500.000,00	600	11	01 Döviz Mevduatının Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	47.496,87
630	05	04 Hane Halkına Yapılan Transferler	15.082.773.839,97	600	11	03 Stokların Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Farklar	41.801,34
630	05	06 Yurtdışına Yapılan Transferler	20.978.901,62	600	11	99 Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.115,53
630	07	<b>Sermaye Transferleri</b>	56.757.724,19	600	25	<b>Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel</b>	30.001.167,85
630	07	01 Yurtiçi Sermaye Transferleri	56.757.724,19	600	25	01 Gen Bütçeli Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan VEİEd Gel	25.502.940,60
630	11	<b>Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri</b>	1.302.017,58	600	25	02 Özel Bütçeli Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan VEİEd Gel	95.118,94

07/05/2019 09:54

Sayfa 1 / 3

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	600	25	04	Sosyal Güv Kur Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	780,00
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	600	25	05	Mahalli İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	4.402.427,71
630	12		<b>Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler</b>	610			<b>İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI</b>	76.806.281,82
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	610	01		<b>Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay</b>	<b>76.416.365,41</b>
630	12	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinde	610	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	76.294.016,49
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	610	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	72.080,91
630	13		<b>Amortisman Giderleri</b>	610	01	05	Damga Vergisi	48.825,70
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	610	01	06	Harçlar	1.662,31
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	610	03		<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay</b>	<b>20.551,06</b>
630	13	03	Diğer Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	610	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	14.818,83
630	14		<b>İlk Madde ve Malzeme Giderleri</b>	610	03	06	Kira Gelirleri	5.732,43
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	610	05		<b>Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid</b>	<b>369.365,35</b>
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	610	05	01	Faiz Gelirleri	2.637,00
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	610	05	03	Para Cezaları	59.675,59
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	610	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	307.052,78
630	14	05	Temizleme Ekipmanları					
630	14	06	Giyecek, Mefruhat ve Tuhafiyeye Malzemeler					
630	14	07	Yiyecek					
630	14	08	İpecek					
630	14	09	Canlı Hayvanlar					
630	14	10	Zirai Maddeler					
630	14	11	Yem					
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri					
630	14	13	Yedek Parçalar					
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri					
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar					
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu					
630	14	17	Basıncılı Ekipmanlar					
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler					
630	15		<b>Karşılık Giderleri</b>					
630	15	04	Kidem Tazminatı Karşılıkları					
630	20		<b>Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler</b>					
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler					
630	25		<b>Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan</b>					

NET GELİR TOPLAMI : 577.006.716,75

07/05/2019 09:54

Sayfa 2 / 3

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	25	01	Varlıkların İadesinden Kaynaklı İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid				
630	25	02	Özel Bütçe Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid				
630	25	03	Düz ve Den Kurumlarına Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid				
630	25	05	Mahalli İdarelere Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid				
630	30		<b>Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler</b>				
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler				
630	99		<b>Diğer Giderler</b>				
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler				
<b>GİDERLER TOPLAMI :</b>			<b>28.952.955.059,18</b>				
<b>GİDERLER TOPLAMI (A)</b>		28.952.955.059,18		<b>GELİRLER TOPLAMI (B)</b>		653.812.998,57	
<b>İNDİRİM, İADE, İSKONTO TOPLAMI (C)</b>		76.806.281,82		<b>NET GELİR (D= B- C)</b>		577.006.716,75	
				<b>FAALİYET SONUCU D- A</b>		-28.375.948.342,43	

07/05/2019 09:54

Sayfa 3 / 3

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 18.0		Adı : ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI		Yılı : 2018	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2018	PASİF HESAPLAR		N Yılı 2018
<b>1 DÖNEN VARLIKLAR</b>		<b>16.144.338,02</b>	<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>1.686.360.059,24</b>
10 HAZIR DEĞERLER		2.944.105,98	32 FAALİYET BORÇLARI		1.672.257.923,78
100 KASA HESABI		986,06	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		1.606.713,77
102 BANKA HESABI		1.146.833,83	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI		1.670.651.210,01
104 PROJE ÖZEL HESABI		1.796.286,09	<b>33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>14.026.434,87</b>
<b>12 FAALİYET ALACAKLARI</b>		<b>8.747,60</b>	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		88.055,20
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI		7.130,00	333 EMANETLER HESABI		13.938.379,67
128 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		1.617,60	<b>36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER</b>		<b>75.700,59</b>
<b>14 DİĞER ALACAKLAR</b>		<b>371.682,38</b>	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		457,55
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		371.682,38	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İD ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI		75.243,04
<b>15 STOKLAR</b>		<b>2.189.326,39</b>	<b>4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>		<b>2.818.320,09</b>
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		2.189.326,39	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		2.818.320,09
<b>16 ÖN ÖDEMELER</b>		<b>10.630.475,67</b>	472 KIDEM TAZİNATI KARŞILIĞI HESABI		2.818.320,09
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		10.630.475,67	<b>5 ÖZ KAYNAKLAR</b>		<b>-1.344.111.037,93</b>
<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>		<b>328.923.003,38</b>	50 NET DEĞER		-363.426.399,64
24 MALİ DURAN VARLIKLAR		630.476,61	500 NET DEĞER HESABI		-363.426.399,64
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		630.476,61	<b>51 DEĞER HAREKETLERİ</b>		<b>202.124.491.687,28</b>
242 DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER H		630.476,61	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI		202.124.491.687,28
<b>25 MADDİ DURAN VARLIKLAR</b>		<b>328.292.526,77</b>	<b>57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI</b>		<b>1.751.596,64</b>
250 ARAZI VE ARSALAR HESABI		8.196.796,00	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		1.751.596,64
252 BİNALAR HESABI		332.822.305,92	<b>58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI</b>		<b>-159.124.889.435,09</b>
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		6.517.310,56	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (		-159.124.889.435,09
254 TAŞITLAR HESABI		7.068.752,51	<b>59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI</b>		<b>-43.982.038.487,12</b>
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		39.323.258,32	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)		-43.982.038.487,12
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-88.249.935,56			
258 YAPILMAMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		2.624.039,02			
<b>26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR</b>		<b>0,00</b>			
260 HAKLAR HESABI		17.836.255,44			
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-17.836.255,44			
<b>29 DİĞER DURAN VARLIKLAR</b>		<b>0,00</b>			
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR		2.204.077,20			
299 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-2.204.077,20			
<b>AKTİF TOPLAMI</b>		<b>345.067.341,40</b>	<b>PASİF TOPLAMI</b>		<b>345.067.341,40</b>
Bilanço Dipnotları :					
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		1.786.488,80			
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		1.786.488,80			
920 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI		36.950.656,17			

06/05/2019 13:12

Sayfa 1 / 2

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 18.0		Adı : ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI		Yılı : 2018	
921 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		36.950.656,17			
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		1.952.245,18			
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI		1.952.245,18			

Bilanço Dipnotları

- 1) Kurumumuzca kullanılan ve 321.759.762,42 TL tutarında 5 adet hizmet binası, 11.062.543,50 TL tutarında 36 adet lojman, 8.196.796,00 TL tutarında 75700 m2 araziden oluşan toplam tahsisli taşınmazın değeri 341.019.101,92 TL 'dir.
- 2) 920 numaralı hesaplarda yer alan Cari Taahhütler ve Sermaye Taahhütleri hesapları Nazım Hesaplarda izlenmektedir.
- 3)949 numaralı Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri hesabı Nazım Hesaplarda izlenmektedir. Karşılık hesapları 948 numaralı hesaplarda yer almaktadır.

06/05/2019 13:12

Sayfa 2 / 2



TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
Kurum Kodu : 18.0		Adı : ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI				Yılı : 2018	
630		<b>GİDERLER HESABI</b>	44.014.890.391,16	600		<b>GELİRLER HESABI</b>	38.603.959,27
630	01	Personel Giderleri	212.086.738,46	600	01	Vergi Gelirleri	26.855.970,19
630	01 01	Memurlar	196.502.725,31	600	01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	22.110.782,52
630	01 02	Sözleşmeli Personel	9.607.830,05	600	01 03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	2.499.105,88
630	01 03	İşçiler	5.938.936,30	600	01 05	Damga Vergisi	2.246.081,79
630	01 04	Geçici Personel	37.246,80	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	203.261,86
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	28.216.923,99	600	03 01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	30.515,45
630	02 01	Memurlar	25.559.316,78	600	03 06	Kira Gelirleri	172.746,41
630	02 02	Sözleşmeli Personel	1.358.791,85	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	6.681.244,08
630	02 03	İşçiler	1.294.397,81	600	04 01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	2.042.683,23
630	02 04	Geçici Personel	2.786,89	600	04 03	Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	1.894,92
630	02 99	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri Gecikme Cezası ve Zamları	3.630,88	600	04 04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışla	4.636.865,93
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	43.477.591,67	600	05	Diğer Gelirler	3.780.123,96
630	03 02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	3.970.022,22	600	05 01	Faiz Gelirleri	389.534,45
630	03 03	Yolluklar	14.126.823,02	600	05 03	Para Cezaları	493.456,90
630	03 04	Görev Giderleri	3.104.909,03	600	05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	2.897.130,63
630	03 05	Hizmet Alımları	21.254.485,97	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	31.559,96
630	03 06	Temsil ve Tanıtım Giderleri	621.677,61	600	11 01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	31.559,96
630	03 07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	303.902,82	600	25	Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	1.051.799,22
630	03 08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	52.997,44	600	25 01	Gen Bütç.Kap Kamu İd Bedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel	1.051.799,22
630	03 09	Tedavi ve Cezae Giderleri	42.803,28	610		<b>İNDİRİM, İADE VE İSKONTOLAR HESABI</b>	5.752.055,23
630	05	Cari Transferler	43.613.374.920,33	610	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	5.744.880,72
630	05 01	Görev Zararları	20.911.699.770,99	610	01 01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	5.743.811,11
630	05 02	Hazine Yardımları	22.689.089.711,47	610	01 05	Damga Vergisi	1.269,61
630	05 03	Kar Amacı Götmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	2.688.533,18	610	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kay	418,26
630	05 04	Hane Halkına Yapılan Transferler	9.896.904,69	610	03 05	Kurumlar Karları	0,00
630	07	Sermaye Transferleri	85.478.654,59	610	03 06	Kira Gelirleri	418,26
630	07 01	Yurtiçi Sermaye Transferleri	85.478.654,59	610	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	6.756,25
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	113.268,04	610	05 03	Para Cezaları	5.962,79
630	11 01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Kur	98.568,12	610	05 09	Diğer Çeşitli Gelirler	793,50
630	11 04	Kur Değişikliği Dışındaki Değer ve Miktar Değişimi	4.923,24				
630	11 99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	11.776,88				

06/05/2019 13:12

Sayfa 1 / 3

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	12	Geirlerin Ret ve ladesinden Kaynaklanan Giderler	22.427,05		NET GELİR TOPLAMI :	32.851.904,04
630	12	01 Vergi Gelirlerinin Ret ve ladesinden Kaynaklan	18.879,51			
630	12	05 Diğer Gelirlerin Ret ve ladesinden Kaynaklanan Gid	3.547,54			
630	13	Amortisman Giderleri	15.263.446,97			
630	13	01 Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	14.528.803,08			
630	13	02 Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderle	736.543,91			
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	1.815.503,45			
630	14	01 Kırtasiye Malzemeleri	888.077,85			
630	14	02 Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	61.017,65			
630	14	03 Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	321,55			
630	14	05 Temizleme Ekipmanları	315.750,38			
630	14	06 Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiy Malzemeleri	145.715,41			
630	14	07 Yiyecek	176,42			
630	14	08 İgecek	1.516,57			
630	14	12 Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	38.326,38			
630	14	13 Yedek Parçalar	67.464,69			
630	14	15 Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	181.871,39			
630	14	17 Basınçlı Ekipmanlar	336,12			
630	14	99 Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	108.830,08			
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	8.228,52			
630	20	02 Kişilerden Alacaklardan Silinenler	8.228,52			
630	25	Kamu İd Bedelsiz Ol Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	1.254.682,39			
630	25	01 Genel Bütç/Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	1.254.682,39			
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	13.482.623,74			
630	30	06 Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	13.482.623,74			
630	99	Diğer Giderler	295.381,06			
630	99	99 Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	295.381,06			

GİDERLER TOPLAMI : 44.014.890.391,16

06/05/2019 13:12

Sayfa 2 / 3

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 18.0		Adı : ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI		Yılı : 2018	
GİDERLER TOPLAMI (A)	44.014.890.391,16	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	
GELİRLER TOPLAMI (B)	38.603.959,27				
İNDİRİM ;ADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	5.752.055,23	NET GELİR ( D= B- C)	32.851.904,04	FAALİYET SONUCU D- A	-43.982.038.487,12

## Faaliyet Sonuçları Tablosu Dipnotları

- 1) 600.04.04 numaralı Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Yardım ve Bağışlar hesabında belirtilen 4.636.865,96 TL 'nin 1.610.222,40 TL 'lik kısmı, Büyükanne Projesi kapsamında STK'lardan tahsil edilen şarta bağlı gelir olarak faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılmıştır.
- 2) 2018 yılı dönem net açığının 736.061,38 TL' si aleyhte oluşan kur farklarından kaynaklanmaktadır.

**EK 2: İZLEME**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/ Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Bakanlık Bünyesinde Faaliyet Gösteren Döner Sermaye İşletmelerinin 5018 Sayılı Kanun'da Tasarlanan Mali Yönetim Sistemi ile Uyumsuz Olması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	GYMY'nin 311'inci maddesinde 08.01.2018 tarihinde yapılan değişiklikle Kamu idaresinin kontrolü altında olan ve faaliyetlerinden doğrudan yararlanılan döner sermayeli işletmeler ile sosyal tesislerin mali tablolarının ilgili kamu idaresince konsolide edileceği hükme alındığından ve ilgili madde 1.1.2020 de yürürlüğe gireceğinden bulgu kısmen yerine getirilmiş bulunmaktadır.
Bakanlık Bünyesindeki Sosyal Tesislerin Mali İşlemlerinin 5018 Sayılı Kanunda Öngörülen Biçimde Düzenlenmemesi Ve Raporlanmaması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	GYMY'nin 311'inci maddesinde 08.01.2018 tarihinde yapılan değişiklikle Kamu idaresinin kontrolü altında olan ve faaliyetlerinden doğrudan yararlanılan döner sermayeli işletmeler ile sosyal tesislerin mali tablolarının ilgili kamu idaresince konsolide edileceği hükme alındığından ve ilgili madde 1.1.2020 de yürürlüğe gireceğinden bulgu

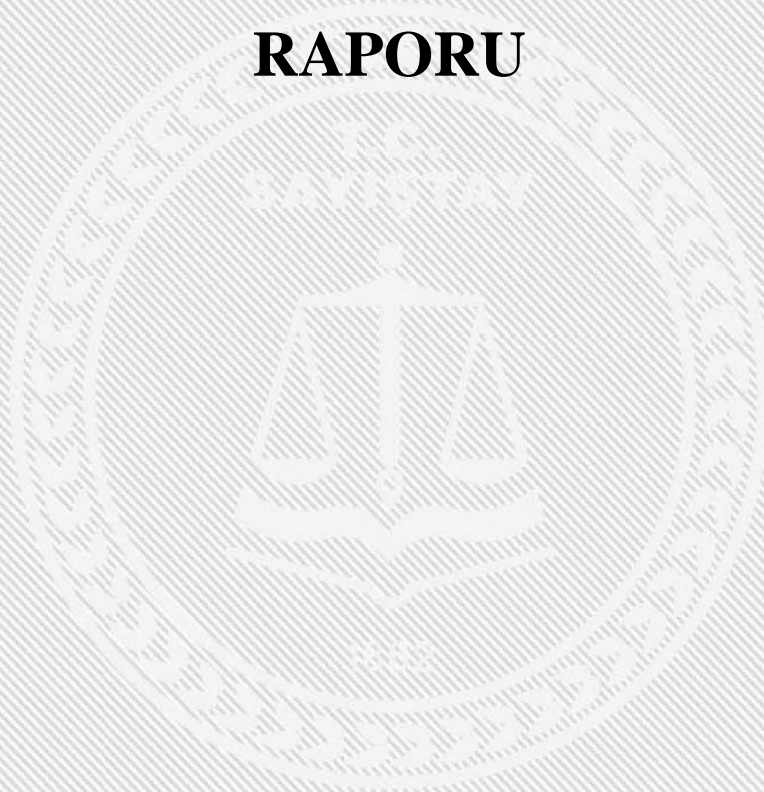
			kısmen yerine getirilmiş bulunmaktadır.
SGK ve Özel Sandıklar Aracılığıyla Gerçekleştirilen Teşvik Ödemelerinin, Gerçekleştirme Belgelerine Dayanmaksızın Yapılması	2017	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde 14. Bulgu olarak yer almaktadır.
Bakanlığa Tahsisli Taşınmazlar İçin Yönetmelikte Belirtilen Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Maliye Bakanlığının Uygun Görüş Verdiği Sayıdan Daha Fazla Sayıda Araç Kiralanması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Kapsamında Kullanılan Fonların Bakanlık Mali Tablolarında Yer Almaması	2017	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde 3. ve 4. Bulgu olarak yer almaktadır.
Mali Tablolarda Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Hatalı Raporlanması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	

**AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL  
HİZMETLER BAKANLIĞI**

**2018 YILI**

**SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM**

**RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	82
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	82
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	83
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	83
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	83
6. DENETİM BULGULARI.....	85





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Bulguları**

- 1. İdarelerin Performans Göstergelerine Ait Gerçekleşme Verilerinin Hizmet Süreçlerinde Kullanılan Bilgi Sistemlerinden Doğrudan Raporlanmaması ve Kontrol Edilmemesi**
- 2. İdarenin İç Kontrol Sistemi ve Risk Yönetim Yapısının Geliştirmeye Açık Yanlarının Olması**

## 1. ÖZET

Bu rapor, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 36 ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- ÇSGB 2017-2021 ve ASPB 2018-2022 dönemine ait Stratejik Planlar,
- 2018 yılı Performans Programları,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

2018 yılında İdare bünyesinde birleştirilen Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından hazırlanan Stratejik Planların tüm bütçe ödeneklerini kapsamaması, katılımcı yöntemlerle hazırlanmaması, yeterli bir Güçlü Yanlar Zayıf Yanlar Fırsatlar Tehditler değerlendirmesi yapılmaması, bütüncül bir sosyal politikanın yansımaları olarak somut ve uygulanabilir bir strateji oluşturulmaması yönleriyle yeterli olmadığı değerlendirilmektedir.

Diğer yandan bütçe ve harcama yapılanmasının merkezi olması ve iç kontrol sisteminin yetersizliği nedeniyle İdarenin Performans Programı uygulamasının ilgili bulgularda açıklandığı yönleriyle önemli ölçüde geliştirmeye açık yanları olduğu düşünülmektedir.

Aynı şekilde yukarıda açıklanan yapısal eksiklikler nedeniyle, İdarenin stratejik plan ve performans programları ile bütünlük gösteren, yeterli güvenceyi sağlayacak bir faaliyet raporlaması sistemine sahip olmadığı kanaati oluşmuştur.

## 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen Kamu İdaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak

yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ile Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının yayımladığı 2018-2022 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu incelenmiştir.

### **5. GENEL DEĞERLENDİRME**

09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı 3 üncü mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Çalışma ve

Sosyal Güvenlik Bakanlığının görev alanına giren tüm faaliyetler Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı altında birleştirilmiştir. 04.08.2018 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlığın adı “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir.

2018 yılı performans denetimi kapsamında, Mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının yayımladığı 2018-2022 dönemine ait Stratejik Plan ile 2018 yılı Performans Programı, Mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan ile 2018 yılı Performans Programı ve her iki mülga Bakanlığın faaliyetlerini de içerecek şekilde hazırlanan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının 2018 yılı Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Son derece geniş ve yoğun nitelikli sosyal hizmetler ile çalışma hayatına dair hizmetlerin yürütülmesinde kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik olarak kullanımının sağlanması toplumun refahı açısından büyük önem taşımaktadır. Bu bakımdan söz konusu hizmetlerin yürütülmesinde stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ile doğru ve şeffaf bir faaliyet raporlamasının gerekliliği daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Diğer yandan İdarenin görev alanına giren, bireyi ve aileyi güçlendirerek sosyo-ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak, istihdamı arttırmak ve çalışma hayatını düzenlemek temelindeki kamu hizmetlerinin çok yönlü, yedi gün yirmi dört saat kesintisiz şekilde sürdürülmekte olması, bu hizmetlerin yönetiminde uzun vadeli stratejik yönetim anlayışının güçlü bir şekilde uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.

Yapılan denetimlerde İdarenin stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve faaliyet raporlaması uygulamalarında geliştirmeye açık yanları olduğu değerlendirilmiş ve bunlar ana hatlarıyla aşağıda gösterilmiştir.

- Stratejik planlama uygulamasının il harcama birimlerinin doğrudan katılımının sağlanmadığı merkezi bir yapıda yürütülmesi,
- Strateji Geliştirme Başkanlığının il düzeyinde uygulamayı izleyerek yönlendirecek birimlerinin olmaması,
- Performans ölçümü ve değerlendirme faaliyetlerinin bütünlük arz etmemesi,
- Bütçelerde performans göstergelerinin yer almaması,

- İl harcama birimleri seviyesinde performans programı olmamasından dolayı bütçeler ile performans programı ilişkisinin kurulmaması,

- İl müdürlükleri ile bağlı harcama birimlerince düzenlenen faaliyet raporlarının olmaması,

- Performans ölçümüne ilişkin ana sistemlere entegre edilmiş bir veri kayıt sistemi bulunmaması, sistemlerin hangi raporlamaları nasıl yaptığı konusunda Strateji Geliştirme Başkanlığının yeterli bilgisinin ve kontrolünün bulunmaması,

- Faaliyet Raporunda gerçekleşme bilgilerinin, kaynak bilgisi verilmeden yer alması,

- İç kontrol sisteminin en önemli bileşenleri olan denetim faaliyetleri ile bilişim sistemlerinin stratejik planlama, performans programı uygulaması ve faaliyet raporlaması uygulamasında etkisiz olması, nedenleri ile idarenin mevzuat gereklerine uygun performans yönetim sistemini oluşturamadığı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda yeterli ve uygun bir performans yönetim sisteminin kurulabilmesi için;

- Stratejik planlamada il teşkilatları ile dış paydaşların etkin katılımının sağlanması,

- Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın il birimlerinin kurulması,

- İl birimlerinin kendi bütçeleri ve performans programlarını stratejik planlar çerçevesinde hazırlaması,

- İç kontrol sisteminin stratejik planlama ve performans yönetiminin başarısını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi,

- Faaliyet ölçüm ve raporlamasının süreçlere entegre edilmesi ve denetim birimlerince işleyişin sistemli bir şekilde denetlenmesi,

önerilir.

## **6. DENETİM BULGULARI**

### **A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

## **B. Performans Programının Değerlendirilmesi**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

## **C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi**

### **BULGU 1: İdarelerin Performans Göstergelerine Ait Gerçekleşme Verilerinin Hizmet Süreçlerinde Kullanılan Bilgi Sistemlerinden Doğrudan Raporlanmaması ve Kontrol Edilmemesi**

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının aile ve sosyal hizmetlere ilişkin performans göstergelerine ait gerçekleştirmeler mevcut YBS, ABS ve Bütünleşik Sosyal Yardımlar Bilgi Sistemi (BSYBS) sistemlerinden doğrudan alınarak raporlanmamaktadır. İdeal bir sistemde birim faaliyet raporlarında yer alan performans hedef ve gerçekleşme verilerinin yapılacak sistemsiz düzenlemeler ile doğrudan SGB'ye raporlanması; SGB'nin bunlar üzerindeki inceleme ve değerlendirmeleri yaparak üçer aylık periyodlar ile izlemesi, gerekirse sorumlu birimlerden ek açıklama ve bilgi talep etmesi ve sonucunda üst yöneticiye tüm birimlerin faaliyet raporlarına ilişkin değerlendirme raporları hazırlaması gerekmektedir. Ancak uygulamada diğer kamu idarelerinde uygulanan süreçlere benzer bir şekilde SGB tarafından performans hedef ve göstergelerinden sorumlu birimlerden yazışma suretiyle bilgi alındığı, birim faaliyet raporlarının alınması sonrasında bu raporlarda yer alan bilgilerin İdare Faaliyet Raporuna esas olmak üzere e-bütçe sistemine SGB tarafından aktarıldığı görülmüştür.

Faaliyet raporlarında yer verilen bilgiler, sorumlu birimlerce doldurulan formlar ve yazılan bilgilendirme yazıları ile belirlenmektedir. Sorumlu birimlerden form ya da yazı ile bilgi alındığı bu gibi durumlarda ise SGB'nin bu bilgileri ayrıca sözü edilen temel sistemlerde yer alan bilgiler ile teyit etmek üzere gerekli raporları önceden belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde doğrudan alabilme imkanına sahip olması gerekmektedir. Çünkü kamu idaresinin geçmiş yıldaki bütün faaliyetlerini ve mali tablolarını içeren ve üst yöneticiler tarafından güvence beyanı verilerek kamuoyuna açıklanan İdare Faaliyet Raporları en temel hesap verme sorumluluğu belgesi konumundadır. Bu nedenle, bunlarda yer verilecek her türlü bilginin mevcut bilgi sistemleri tarafından doğrulanan gerçeğe uygun veriler olması için; bunlara ilişkin doğruluk, uygunluk, zamanlılık ve tamlık kontrollerinin SGB tarafından ayrıca yapılması ve gerekli güvenceler elde edildikten sonra idare faaliyet raporlarının üst yönetimin imzasına sunulması sağlanmalıdır.

Nihai olarak, İdarenin Türkiye Büyük Millet Meclisine, kamuoyuna ve dış denetim otoritesi olan Sayıştaya en temel beyanını teşkil eden bu raporlarda doğrulanmamış ve sabitlenmemiş hiçbir bilgiye yer verilmemesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** özetle, İdare performans göstergelerine ilişkin gerçekleşme verilerinin otomasyona dayalı bir sistemde izlenip değerlendirilebilmesi için gerekli çalışmaların yürütüleceği belirtilmiştir.

**Sonuç olarak** Bulguda belirtilen hususların giderilmesi amacıyla İdare tarafından başlatılacak çalışmalar gelecek yıllara ilişkin denetim çalışmalarında izlenecektir. Ancak bunun yapılabilmesi için öncelikle belirtilen mevcut sistemler üzerinden performans sonuç ve gerçekleştirmelerini ölçen yapının kurulmasına ilişkin stratejik hedeflerin ve bunlara uygun olarak performans hedef ve göstergelerinin katılımcı yöntemlerle belirlenerek mevcut stratejik planın ve performans programının buna göre revize edilmesi önerilir.

## **BULGU 2: İdarenin İç Kontrol Sistemi ve Risk Yönetim Yapısının Geliştirmeye Açık Yanlarının Olması**

Kamu İdaresinin önceki bulgularda açıklandığı üzere çok geniş, değişken koşullara sahip ve hassasiyeti yüksek hizmet alanı yapısal riskler yanında önemli iç kontrol riskleri oluşturmaktadır. İdarenin aile ve sosyal hizmetler alanı 08.06.2011 tarihinde yayımlanan 633 sayılı KHK ile Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu, Aile Araştırma Kurumu, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı gibi birbirinden yönetsel olarak ayrı düzenlenmiş olan kamu idarelerinin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çatısı altında birleştirilmesi ile yeniden düzenlenmiştir. Bu nedenle birleştirilen idarelerin yapısal sorunları da birleşerek yeni yapıya aktarılmıştır. Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemine geçiş sonrasında yapılan yeni düzenlemeler ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı da bu yapıyla birleştirilmiştir. Bu birleşme ile Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu İdarenin ilgili kuruluşları haline gelmiştir. Geline nokta İdarenin görev alanı tüm sosyal alan olarak genişlemiştir. Sadece Aile ve Sosyal Hizmetler alanında 2018 yılı sonu itibarıyla yurt sathında faaliyet gösteren 3505 adet kuruluş ve birim (2403 adet Bakanlık birimi ve 1002 adet Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Vakfı) bulunmakta olup, bu sayıya SGK ve İŞKUR birimleri dahil değildir. Bu geniş sosyal alan uygulamada istihdam, çalışma, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler olarak temel alanlara ayrılmaktadır. Tüm bu alanlar arasında doğası gereği çok yönlü ve güçlü etkileşimler bulunmaktadır. Bu alanlarda yürütülen politikalar bütünü ise devletin sosyal politikasını oluşturmaktadır. Bu nedenle, vatandaşların refahı üzerinde son derece önemli etkileri bulunan



sosyal politikaların uygulayıcısı olan İdarenin çok güçlü bir iç kontrol sistemine sahip olması yaşamsal önemdedir. Ülkenin sosyal politikalarının doğru uygulanması ve bu alandaki risklerin yönetilebilir olması, bu güçlü iç kontrol yapısının oluşturulmasına bağlıdır. Bu çerçevede öncelikle ele alınarak geliştirilmesi gereken temel iç kontrol alanları aşağıda değerlendirilmiştir.

a) Bilişim sistemlerinin mevcut yapısının geliştirilmesi ve bütünlüğünün sağlanması:

Merkez birimlerde yürütülen çalışmalarda Mülga Bakanlıkların AÇSH Bakanlığı çatısı altında birleşmesi sonucunda kullanılan 51 adet bilgi sistemi bulunduğu görülmüştür.

Yapılan incelemelerde;

- Yeni sistem kurulumu veya mevcut olanlarda değişiklik yapılması kararlarının SGB görüşü alınmadan yapıldığı,
- Bu sistemlerin kurumsal olarak geliştirme- güncelleme ve değişiklik metodolojisinin belirlenmediği, bu çerçevede birimler arası görev ve yetki paylaşımının belirsiz olduğu,
- Sistemlerin sorumlusu olan birimlerin belirlenmediği, bu nedenle sistem yönetimlerinin zorunlu olarak Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı (BİDB) tarafından üstlenildiği, sistemlerden İdare ödemelerinde önemli bir payı bulunan Yönetim Bilgi Sistemi'nin yazılım dilinin güncelliğini yitirmekte olduğu ve bu nedenle yazılımın güncellenmesinde ve geliştirilmesinde ciddi sıkıntılar yaşandığı,
- YBS yerine düşünülen ABS sisteminin ise henüz geliştirme aşamasında olduğu ve sosyal yardım ödemelerine ilişkin bir modülünün olmadığı, görülmüştür.

Kurumun yazılım geliştirme ve yenilemeye ilişkin orta ve uzun vadeli bir planlamasının olmadığı bu nedenle iç kontrol sisteminin omurgasını oluşturan bilgi sistemlerinin kurumun stratejik planının uygulanmasını ve plan uygulamasına ilişkin risk yönetim kontrollerini içermediği anlaşılmıştır.

Esasen her hizmet biriminin kendi bilgi sistem ihtiyaçlarına göre bir sistemin tasarımını kendi başına planlaması ve bu talebi üst yönetime doğrudan sunması ve bu şekilde yeni sistemlerin uygulamaya alınması yukarıda özetlenen mevcut tablonun esas nedenidir. İdarenin sistem değişimi ve yeniden sistem kurulumuna ilişkin metodolojisinin belirlenmesi, burada öncelikle SGB'nin daha sonra Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının görüşlerinin alınmasının

zorunlu olması; hizmet süreçlerini ve dolayısıyla bilgi sistemlerini değiştirecek her türlü mevzuat değişiklik önerilerinin de aynı şekilde SGB tarafından ve sonrasında sistemlere etkilerinin değerlendirilmesi ve sistemlerde gerekli hazırlıkların projelendirilmesi yönüyle BİDB tarafından değerlendirilmesi önerilir.

b) Denetim sisteminin kurumsal stratejinin hayata geçirilmesinde etkili olmasının sağlanması:

Kurum iç denetiminin risk esaslı denetimler yaptığı ancak bu denetimlerin sonuçlarından il müdürlükleri ve bunlara bağlı kuruluşların yeterince bilgi sahibi olamadığı görülmüştür. Düzenlenen raporların üst yöneticiye sunulması sonrasında denetim çalışması yapılan birimlere de verilmesi denetimden beklenen rehberlik işlevinin gereğidir. Uygulamada görülen bu eksikliğin raporların denetlenen ilgili birimlere gönderilmesi ile giderilmesi önerilir.

Bununla birlikte iç denetim önerilerinin uygulanmasının zorunlu tutulmadığı ve ilgili merkez birimlerince uygulanmayan öneriler olduğu görülmüştür. Önerileri uygulanmayan iç denetim biriminin kurumun iç kontrol sistemini düzeltici ve geliştirici bir işlev görmesi beklenemez. Bu nedenle uygulamanın iç denetim önerilerinin üst yönetim onayı sonrasında ilgili birimlerce belirli bir takvim içinde uygulamaya geçirilmesinin zorunlu tutulması ve önerileri yerine getirmeyen yöneticiler hakkında bu yönüyle bir değerlendirme yapılması önerilir.

c) İdarenin aile ve sosyal hizmetler alanındaki rehberlik ve teftiş yaklaşım ve yöntemlerinin bu alandaki stratejik plan uygulaması ve iç kontrol sistemlerinin düzeltilmesi ve geliştirilmesine yönelik hale getirilmesi:

Mevcut uygulamada yıl sonlarında, o yıl içinde yapılan bütün denetimlerin değerlendirildiği ve buradan yola çıkarak önemli ve genel nitelikli tespitlere ve önerilere yer verilen yıllık bir rapor düzenlenmemektedir.

2017 öncesinde genel denetim adı altında teftiş çalışmaları yapıldığı ancak bu çalışmaların içeriğinin genel nitelikli olduğu, kuruluşları önceden belirlenmiş standartlara göre değerlendiren ayrıntılı ve sistematik bir yaklaşım olmadığı görülmüştür.

2017 yılında Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından yapılan 233 denetim çalışmasında ise ön inceleme, inceleme ve soruşturma olarak tanımlanmış denetimler dışında beş adet araştırma ve değerlendirme, iki adet de özel denetim çalışması; 2018 yılında yapılan

262 adet denetim çalışmasında ise bir adet özel denetim bulunduğu görülmüştür. Bunlar dışında il müdürlükleri ve kuruluşların gerek stratejik plan uygulaması yani performans programlarının uygulanmasına ilişkin faaliyet ve projelerinin değerlendirilmesine, gerekse bu değerlendirmelere göre iç kontrol sistemlerinin test edilmesine ilişkin özel bir denetim çalışmasına rastlanmamıştır.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından düzenlenen 2017-2018 yıllarında yapılan denetimleri gösteren listenin incelenmesinde, yapılan denetimlerin neredeyse tamamının kişi ve olayların disiplin hükümleri veya ceza hukuku açısından değerlendirildiği inceleme ve soruşturmalar olduğu, sistematik ve önceden belirlenmiş standartlara göre birim veya kuruluş denetimlerinin olmadığı görülmüştür. Esasen sistematik teftiş çalışması yapılmaması, uygulamada soruşturma ve incelemelerin artmasına neden olan asıl etkenlerden biridir. Sonradan soruşturma ve incelemeye konu olan pek çok kural ihlalini önleyecek temel denetim yaklaşımı olarak; belirli periyodlar ile risk değerlendirmeleri kapsamında düzenli kuruluş ve birim denetim programlarının uygulanması önerilir. Düzenli denetlenmediği için iç kontrolü zayıflayan hizmet birimlerinde ihmal ve suiistimal olaylarının artma eğiliminde olması beklenen bir durumdur.

d) İdare birimlerinde yönetsel geri bildirim-raporlama sisteminin kurulması:

İdare birimlerinde yapılan denetimlerde il müdürlükleri ile hizmet kuruluşlarında kurulmuş bir yönetsel raporlama sistemi olmadığı görülmüştür. İl müdürlükleri ve kuruluşlar uygulama sorunları ve bunların çözümüne ilişkin taleplerini genellikle sözlü iletişim araçları ile dile getirmekte, nadiren yazışma suretiyle üst makamlara bildirimde bulunmakta ancak bunlar bir sistem içinde olmadığından görüşmeler ve yazışmalar sonunda ne şekilde sonuç alındığının tespiti tam olarak mümkün olmamaktadır. Bununla birlikte il müdürlüklerinden İdare genel müdürlüklerine de sistematik bir raporlama yapılmamaktadır. Uygulamada kurulu bilgi sistemlerinden merkez birimlerince çeşitli raporlar alınması veya il müdürlüklerinden yazışma yapılarak özel olarak bilgi ve belge talep edilmesi şeklinde yürütülmektedir. Bunlar da sistematik bir yapıda olmayıp çoğunlukla duruma göre oluşan gereksinimlerin karşılanması amacıyla anlık cereyan etmektedir.

Bazı illerde il yönetimleri kendiliğinden kendine bağlı hizmet kuruluşlarını genel olarak denetlemiş ancak bu yaklaşım tüm illeri ve tüm kuruluşları kapsayan bir model şeklinde uygulanmamıştır. İdarenin sahada bütün hizmetlerini üreten kuruluşların uygulamada karşılaştıkları sorunları ve bunlara ilişkin çözüm önerilerini üst makamlara sırası ile

raporlayacak kademeli bir raporlama sisteminin kurulması hem stratejik plan ve performans programının uygulanabilirliğinin sağlanması, hem de iç kontrollerin sürekli gözden geçirilerek kontrol açıklarının kapatılması suretiyle güçlü bir risk ve kalite yönetim yapısının kurulması için gereklidir.

Önceki bulgularda ifade edildiği üzere il müdürlükleri ve bağlı birimlerinin kurum stratejik planı ve performans programı çerçevesinde düzenleyecekleri üst yönetim tarafından onaylanmış yıllık performans programları ve buna uygun performans bütçelerinin hazırlanması ve bu doğrultuda bu birimlerin sorumluluklarında bulunan performans hedeflerinin gerçekleşmelerine ilişkin olarak yıl içinde faaliyet raporlamalarının olması ve sözü edilen yönetsel raporlamaların da bu sistem içinde konumlandırılması gerekmektedir. Yönetsel raporlama parametrelerinin, kamuoyu ile paylaşılmayacak ancak performans hedef ve gerçekleşmeleri ile ilişkili hususları kapsayacak şekilde standart hale getirilmesi ve İdarenin aile ve sosyal hizmetler alanında başarılı bir şekilde uyguladığı toplam kalite yönetimi sistemi üzerine yapılandırılması önerilir.

Sistemin ayrıca, sorunlar ve çözüm önerilerine ilişkin düzenli raporlamaya imkan vermesi, muhatap alınan bir üst yöneticinin bir karar vermesi ve bu karar doğrultusunda talimat vermesi için gerekli alt yapıyı da sağlaması gerektiği düşünülmektedir. Bu çerçevede İl müdürlüğü şube yöneticileri ve il müdür yardımcıları ve il müdürleri tarafından çözülemeyecek nitelikte gerek mevzuat değişikliği gerekse ek insan kaynağı ve parasal kaynak gerektiren hususların sistem üzerinden doğrudan ilgili merkez birimlerine raporlanmasının sağlanması; bu sistem içinde gerek il gerekse merkez birimlerce çözülemeyen ve performans gerçekleşmelerinde hedeflere nazaran sapma doğuran hususların zamanlı olarak üst yöneticiye raporlanması ve bu konuda üst yönetici tarafından verilecek talimatlara göre hareket edilmesini sağlayan bir işleyiş önerilir.

Sistem içerisinde her birimin kendi faaliyet raporuna ek olarak belirtilen çerçevede yönetsel raporlarını hazırlayarak bir öz değerlendirme yapması ve bunu bağlı bulunduğu üst makama sunması sağlanmalıdır. İdare içindeki denetim çalışmaları ise bu değerlendirmeler ve birim faaliyet raporları temel alınarak standart bir biçimde uygulanması ve yine sistem üzerinden standart bir şekilde raporlanması önerilir. Böylece tüm sistem bütüncül, açık, şeffaf ve dinamik bir yapıya kavuşturulacak aynı zamanda hızlı, düşük maliyetli, etkili ve yaygın bir denetim modeli de oluşturulabilecektir.

***Kamu idaresi cevabında;*** özetle, 2017 yılında geliştirilen İç Kontrol Tabanlı Etkili Yönetim Sistemi Kurulması Projesine ilişkin çalışmaların devam ettiği, bu amaçla yeni bir iç kontrol ve risk yönetim sistemi yazılımı alındığı, stratejik plana ilişkin risklerin ve bunlara ilişkin sorumlu birimlerce yapılacak çalışmaların bu yazılıma aktarıldığı, bakanlıkların birleşmesi nedeniyle iç kontrol sistemlerinin ortaklaştırılması çalışmalarının devam ettiği, yapılan bu çalışmalar sonucunda süreç bazlı risk esaslı iç kontrol yazılımı üzerinden merkez ve çevre birimlerinin süreç bazlı risk haritalarının oluşturulacağı, bu sistemden alınacak raporlar aracılığı ile bilgi akışının dinamik olarak sağlanması ve risk yönetiminin etkinleştirilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir. Bunun yanında bulgunun alt başlıkları çerçevesinde;

- a) Halen YBS sisteminde tahakkuku yapılan ve her biri genel bütçe sosyal yardım ödemeleri olan SED, engelli evde bakımı ve koruyucu aile ödemelerine ilişkin ABS modüllerinin geliştirilme aşamasında olduğu,
- b) İç denetim raporlarının ilgili merkezi birimlere ve SGB ye verildiği,
- c) İdare Rehberlik ve Teftiş başkanlığınca genel denetimlerin programlı olarak yürütüldüğü ve raporların il valiliklerine ve merkez birimlere gönderildiği,
- d) 2017 yılında geliştirilen İç Kontrol Tabanlı Etkili Yönetim Sistemi Kurulması Projesine ilişkin çalışmaların devam ettiği, bu amaçla yeni bir iç kontrol ve risk yönetim sistemi yazılımı alındığı, stratejik plana ilişkin risklerin ve bunlara ilişkin sorumlu birimlerce yapılacak çalışmaların bu yazılıma aktarıldığı, bakanlıkların birleşmesi nedeniyle iç kontrol sistemlerinin ortaklaştırılması çalışmalarının devam ettiği, yapılan bu çalışmalar sonucunda süreç bazlı risk esaslı iç kontrol yazılımı üzerinden merkez ve çevre birimlerinin süreç bazlı risk haritalarının oluşturulacağı, bu sistemden alınacak raporlar aracılığı ile bilgi akışının dinamik olarak sağlanması ve risk yönetiminin etkinleştirilmesinin ve süreçlerde meydana gelen risklerin ve alınacak tedbirlerin üst yönetim tarafından görülerek onay verilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir.

***Sonuç olarak*** Bulguda belirtilen hususların giderilmesi amacıyla İdare tarafından başlatılacak çalışmalar gelecek yıllara ilişkin denetim çalışmalarında izlenecektir. Ancak bunun yapılabilmesi için öncelikle belirtilen mevcut ve yeni temin edilen sistemler üzerinden süreç odaklı ve risk tabanlı olarak performans sonuç ve gerçekleştirmelerini ölçen ve gerçekleştirmeler, bunlara ilişkin riskler ve alınacak tedbirleri hiyerarşik yöneticiler ile üst yönetime raporlayan yapının kurulmasına ilişkin stratejik hedeflerin ve bunlara uygun olarak performans hedef ve göstergeleri ile faaliyet ve projelerin katılımcı yöntemlerle belirlenerek mevcut stratejik planın ve performans programının buna göre revize edilmesi önerilir.

Bunun yanında iç denetim birimi ile rehberlik ve teftiş birimlerince yapılan denetim çalışmalarının iç kontrol sistemine entegre edilmesi, böylelikle denetim çalışmalarının stratejik plan başarısına ve bu çerçevede risk yönetimine odaklanması, raporlarda yer verilen hususlara ilişkin alınacak tedbirlerin ve yapılması gereken işlerin ilgili birimlere açıkça bildirilmesi ve bunların yerine getirilip getirilmediğinin yukarıda açıklanan iç kontrol sistem yazılımı ile izlenerek üst yönetime ayrıca bir genel rapor ile raporlanması önerilir.

#### **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>

